

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 12 | n. 3 | setembro/dezembro 2021 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Régimen jurídico-administrativo y gestión de especies exóticas invasoras en España

*Legal-administrative regime and management of invasive alien
species in Spain*

Oscar Expósito López*

Universitat Rovira i Virgili (España)
oscarexlo@gmail.com

Recibido: 30/09/2021
Received: 09/30/2021

Aprovado: 12/12/2021
Approved: 12/12/2021

Resumen

Podría decirse sin miedo a equivocarse que las especies exóticas invasoras son las grandes olvidadas, no solo en el mundo del Derecho, sino en el de la protección del medio ambiente. Si bien es cierto que con los años su visibilidad ha ido creciendo. Siendo la pérdida de biodiversidad uno de los grandes problemas climáticos a los que se enfrenta la especie humana se ve no solo necesario, sino apremiante, investigar sobre los factores que causa dicha pérdida en todos los ámbitos posibles. Por ello, este trabajo se centra en abordar la materia en su vertiente legal intentando exponer el cuerpo normativo actualizado, desde el nivel internacional hasta el estatal, así como la metodología de gestión administrativa que se lleva a cabo en España para lidiar con el problema de las invasiones biológicas. Al final,

Como citar este artículo/How to cite this article: EXPÓSITO LÓPEZ, Oscar. Régimen jurídico-administrativo y gestión de especies exóticas invasoras en España. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 432-490, set./dez. 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28854.

* Máster Interuniversitario de Derecho de la Administración Pública por la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España) y la Universidad de Zaragoza (Zaragoza, España). Graduado en Derecho, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). E-mail: oscarexlo@gmail.com.

intentarán formularse propuestas útiles de mejora en uno de los problemas ambientales más importantes de la actualidad.

Palabras-chave: especies exóticas invasoras; catálogo de especies exóticas invasoras; antropoceno; derecho de la biodiversidad; estrategias de gestión ambientales.

Abstract

It could be said that invasive alien species are the great forgotten, not only in the world of law, but in environmental protection, although it is true that over the years its visibility has grown. Being the loss of biodiversity one of the greater climatic problems that the human faces, it is seen not only necessary, but also urgent, to investigate the factors that cause the loss in all the possible areas. Therefore, this paper focuses on addressing the matter in its legal aspect, trying to expose an updated legal framework, from the international level to the state level, as well as the administrative management methodology that is carried out in Spain to deal with the problem of biological invasions. In the end, I will try to formulate useful proposals to improve in one of the most important environmental problems of today.

Keywords: *invasive alien species; invasive alien species catalogue; anthropocene; biodiversity law; environmental management strategies.*

Sumario

1. Introducción. **2.** Las especies exóticas y su problemática en relación con la biodiversidad autóctona. **2.1.** Concepto de especie exótica invasora. **2.2.** Problemáticas consecuencias. **2.3.** El Antropoceno. Un futuro inestable. **2.3.1.** Antropoceno y derecho. Una relación poco amistosa y un deber de actuación. **3.** Las especies exóticas invasoras en el derecho internacional. **3.1.** Tratados internacionales. **3.1.1.** Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992. **3.1.1.1.** COP 6 VI/23. La guía de uso del artículo 8.h). **3.1.1.2.** Noveno objetivo Aichi para la biodiversidad. **3.1.2.** Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), de 3 de marzo de 1973. **3.1.3.** Convención de Bonn. **3.1.4.** Convenio de Berna. **3.2.** Derecho de la Unión Europea en materia de especies exóticas. **3.2.1.** Catálogo europeo de especies exóticas invasoras. **3.2.1.1.** Efectos de la inclusión en el catálogo europeo de especies exóticas invasoras. **4.** Las especies exóticas en el Derecho español. **4.1.** Medio ambiente en el Derecho constitucional. **4.1.1.** Protección constitucional del medio ambiente. **4.1.2.** Régimen competencial en materia de medio ambiente. **4.2.** Especies exóticas y derecho estatal. **4.3.** Catálogo de especies exóticas invasoras (CEEI). **4.3.1.** Procedimiento de inclusión. **4.3.2.** Inclusión judicial. **4.3.2.1.** La respuesta del ejecutivo a la intromisión judicial, la Ley 27/2018. **4.3.2.2.** Especies exóticas invasoras, sí, pero “naturalizadas”. **4.4.** Efectos de la inclusión. **5.** Las acciones administrativas contra las especies exóticas invasoras. **5.1.** La jerarquía de los principios. **5.2.** Acciones de prevención. **5.2.1.** Control de las entradas usuales. **5.2.2.** Educación ambiental. **5.2.3.** Colaboración informativa interadministrativa. **5.3.** Detección temprana y respuesta rápida. **5.3.1.** La red de Alerta para la vigilancia de especies exóticas invasoras y las Redes de Alerta Temprana. **5.4.** Control y erradicación. **5.4.1.** Acciones mecánicas. **5.4.2.** Acciones químicas. **5.5.** Las dificultades administrativas en la lucha contra las EEI. **6.** Propuestas. **6.1.** El proyecto de Real Decreto de núcleos zoológicos y una posible especialización sobre las

especies exóticas invasoras. **6.2.** El fin de las explotaciones a costa de las especies exóticas invasoras. **6.3.** La derogación de la modificación de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, realizada por la Ley 7/2018. **6.4.** Estrategias generales de actuación. **7.** Conclusiones. Referencias.

1. Introducción

De las especies exóticas invasoras se podría decir que, tanto a nivel doctrinal como informativo a nivel de concienciación ambiental, son las grandes olvidadas a pesar de los graves problemas que pueden llegar a representar en el medio ambiente. Su problemática, además, no solo radica en el daño ecológico que pueden realizar, sino que su actividad puede ir mucho más allá. Es por ello que, en el primer punto de este documento, se intentará analizar el concepto de especie exótica invasora, pues como se verá no todas las especies autóctonas lo son y, además, escudriñar cuales son los mayores problemas que ocasionan, no solo a nivel ambiental, sino en otros sectores de la sociedad. Una vez definido ello, deberá analizarse el régimen jurídico de las especies en España para ver las acciones que se han tomado contra este problema, pero resulta que la materia de especies exóticas invasoras está muy diluida debido a su carácter multinivel pues existen competencias normativas, ejecutorias o ambas, dependiendo del nivel administrativo en el que se encuentre. Ello se debe a que se dan regulaciones a nivel internacional en primer lugar, donde se establecerán las bases de la lucha contra las especies exóticas y donde se establecen unos objetivos interestatales concebidos dentro del Convenio para la Diversidad Biológica que, al estar marcados estos con el límite de 2020, será necesario analizar si se han cumplido o no. El siguiente nivel es el europeo, donde existe una regulación propia un sistema de coordinación entre todos los Estados Miembros en materia de especies exóticas invasoras que, por lo tanto, implica un peldaño obligado en este documento. Finalmente, el Estado que, tanto a nivel constitucional como administrativo, tiene sus vicisitudes y competencias, de forma que se establece un marco básico común para todas las regiones que deberán aplicar una suerte de ejecutividad en el marco de sus territorios y, relegando a los entes municipales a un segundo lugar, será posible su participación siempre que se lo permitan. Así pues, con el objetivo de descifrar la realidad del régimen jurídico en materia de especies exóticas invasoras se analizará la normativa existente, con especial mención al

Catálogo de Especies Exóticas Invasoras (CEEI) y sus implicaciones. Posteriormente, y con el CEEI en la mano, para estudiar el sistema de gestión y control de estas especies será necesario acudir al plano ejecutivo de las acciones existentes contra las especies exóticas invasoras que, en España, se estipulan en forma de planes y estrategias contra determinadas especies. Se analizará, por tanto, el interior de estos planes con la idea de desentrañar la fórmula que siguen y sus principios generales, así como las actuaciones más comunes de cada una de las fases de ejecución, dependiendo del nivel de la invasión.

En última instancia, y vistos todos los puntos enumerados con anterioridad, se establecerán una serie de propuestas en base a ellos para mejorar el sistema actual de gestión y legislación en materia de especies alóctonas invasoras.

2. Las especies exóticas y su problemática en relación con la biodiversidad autóctona

2.1. Concepto de especie exótica invasora

Define el artículo 3.13 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, a la especie exótica invasora como aquella “que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética”. Sin embargo, la doctrina va más allá y añade el factor humano a la fórmula, de manera que la categoriza como aquella especie transportada de forma voluntaria o involuntaria a un área o zona lejos de su origen que de otra forma no hubiese alcanzado (CARVALLO, GASTÓN, 2009, p. 15). En este mismo sentido materializa el artículo 2.2.a) del Reglamento (UE) nº1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras cuando estipula que no será de aplicación para aquellas especies que modifiquen su área de distribución sin la ayuda de un acto humano. Añade, posteriormente, en el artículo tercero del mismo cuerpo legal la definición de especie exótica invasora como “cualquier ejemplar vivo de una especie, subespecie o taxón inferior de animales, plantas, hongos o

microorganismos introducidos fuera de su área de distribución natural; incluye cualquier parte, gameto, semilla, huevo o propágulo de dicha especie, así como cualquier híbrido, variedad o raza que pueda sobrevivir y reproducirse posteriormente” pero que, además de cumplir estos requisitos, su reproducción, introducción o propagación resulte tener efectos negativos o amenazantes sobre la biodiversidad autóctona de la zona concreta y el conjunto del ecosistema. Descritas éstas, se puede entender que existen dos tipos diferenciados de especie exótica invasora (SHINE, WILLIAMS, GÜNDLING, LOTHAR, 2000, p. 2-4):

- Incontrolada. Es aquella que, una vez puesta en libertad, el humano pierde su control y ésta se expande de forma que puede afectar gravemente al ecosistema que comienza a habitar. Aquí se encuentran casos como la cotorra argentina (o gris), el siluro o el cangrejo americano.
- Controlada. Existen especies que son explotadas por el hombre y que se encuentran bajo su control. Aunque hagan daño al medio ambiente y sean foráneas, no se expanden debido a la diligencia del hombre. Este es el caso, por ejemplo, de algunas plantaciones con árboles monocultivo, en el caso de la flora, o de las granjas de visones americanos, en el de fauna.

Para cerrar este punto, y con el fin de evitar confusiones, es necesario aclarar el hecho de que no toda especie alóctona, por provenir del extranjero, implica directamente un carácter invasor (DJOGHLAF, AHMED, 2010, p. 4), lo cual significa que en realidad solo un pequeño porcentaje de aquellas que se introducen en un medio ajeno acaban convirtiéndose en invasoras¹. Por lo tanto es importante manifestar que la introducción de una especie alóctona no siempre es perjudicial, pero ello no debe decidirlo el ciudadano, sino que será la administración basándose en criterios científicos y, más recientemente, también económicos. En este sentido la International Union for Conservation of Nature (IUCN) diferencia las especies meramente exóticas de las que, además, contienen el adjetivo “invasoras” por la única razón de que estas últimas afectan negativamente

¹ De acuerdo con estimaciones recientes de la Convención de Diversidad Biológica, en la actualidad se conoce que existen un total de 22.000 especies alóctonas de las cuales solo 4.000 (el 18%) son consideradas invasoras. Ello se expone, para mayor interés, en el Briefing Webinars for SBSTTA 24 and SBI 3 20210202 (<https://www.youtube.com/watch?v=srw9P1XHHh4>).

al humano dañando su salud, su economía y al ecosistema nativo². Aún así, que una especie alóctona se introduzca en un territorio ajeno y no produzca daños ecológicos en un principio no quiere decir que estos no se desarrollen con el tiempo³, de forma que una especie que no haya sido catalogada como invasora desde un principio puede llegar a ver cambiada su condición de acuerdo a su impacto.

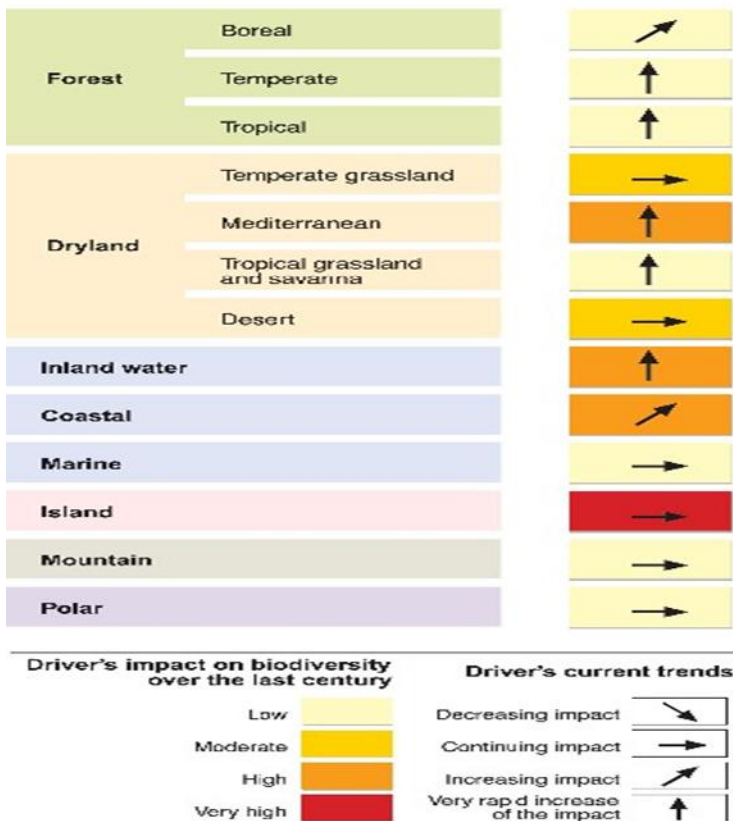
2.2. Problemáticas consecuencias

Las consecuencias de las invasiones por parte de especies alóctonas tienen consecuencias varias en la región que ocupan, pero, de todas ellas, la más notoria usualmente es la que implica el desplazamiento de las especies nativas a otros lugares o la desaparición de las mismas ocasionada por la nueva competencia en materia alimentaria y de espacio (CASTRO-DIEZ, ALONSO, 2019, p. 17-18). Ello comporta una disminución de la riqueza tanto en fauna como la flora local y, en consecuencia, la posible desaparición de especies que pueden ser endémicas del lugar, ya sea por extinción o por mezcla de genes. Se calcula que las especies exóticas invasoras son la primera causa de extinción de aves y la segunda de peces y mamíferos (CLAVERO, GARCÍA-BERTHOU, 2005, p. 110). Esta problemática si es de por sí grave en zonas continentales, es mucho más grave en las zonas isleñas debido al aislamiento y las dificultades de acceso que la fauna y flora continental encuentran para intervenir de forma natural en estas zonas lo cual ha originado que a través del tiempo se configuren unas especies concretas en lugares recónditos del mundo las cuales no han tenido que sufrir los vaivenes de los depredadores continentales y que, al

² También merece mínima mención la descripción de Especie Exótica que hace la UICN: "Alien species (non-native, non-indigenous, foreign, exotic) means a species, subspecies, or lower taxon occurring outside of its natural range (past or present) and dispersal potential (i.e. outside the range it occupies naturally or could not occupy without direct or indirect introduction or care by humans) and includes any part, gametes or propagule of such species that might survive and subsequently reproduce." Todo ello extraído de PAGAD, GENOVESI, SCALER (2014). Review of the Impact of Invasive Alien Species on Species Protected under the Convention on Migratory Species (CMS). IUCN SSC Invasive Species Specialist Group, p. 6.

³ De manera que especies que fueron introducidas a principios del siglo pasado y mitad de ése empiezan a manifestar sus efectos perniciosos en la actualidad y es probable que las especies que se consideran inocuas en la actualidad manifiesten su negatividad hacia el ecosistema autóctono dentro de un período de tiempo considerable debido a lo que se le ha dado el nombre de deuda de invasión. (CAPDEVILA-ARGÜELLES; ZILLETTI; SUÁREZ, ÁNGEL, 2013, p. 57-58).

no conocer estos peligros, han podido evolucionar satisfactoriamente⁴. Y es por ello mismo que lugares como Nueva Zelanda, mediante su Departamento de Conservación, tienen tanto interés en regular, controlar y erradicar este problema (WEST, 2002, p. 365-373). En el caso de España debe recordarse que forman parte del territorio nacional territorios insulares como Canarias o Baleares y que, a diferencia de la península, en estos lugares pueden ocurrir verdaderos desastres ecológicos. Sin embargo, no por no ser una isla la nación continental puede relajarse, pues en la mayoría de los biomas el impacto sobre el ecosistema por las EEI es notorio como puede observarse en la siguiente tabla:



“Why does it matter?” Extraído de CBD⁵

⁴ De acuerdo con el apartado concreto sobre Especies Exóticas Invasoras del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Consultado el 27/04/2021): Invasive Alien Species (cbd.int).

⁵ Gráfica extraída de Why Does it Matter? (cbd.int) (Consultado el 27/04/2021).

Por tanto, se trata de fauna y flora capaz de acabar con una cadena alimenticia perfectamente equilibrada en un ecosistema y desbaratarlo por completo, acabar con especies autóctonas y dañar gravemente dicho ecosistema. Asimismo, además de los problemas que pueden ocasionar las actividades propias de las especies invasoras en su lucha por los recursos, se pueden encontrar casos también de que sean portadoras de enfermedades que afecten severamente a la población local. Pero no se debe caer en el error de que es un problema solo para los animales y las plantas que se ven afectadas por especies concretas, pues se erraría. Las enfermedades transmitidas por animales alóctonos al ser humano también son posibles como el famoso caso medieval de la peste bubónica (ROSENZWEIG, 2001, p. 361–367). Y, sin ánimo de alarmar, los problemas para la raza humana no acaban en el marco ambiental-sanitario, sino que según un estudio realizado en 2001 se calcula que el gasto de los países derivado de la problemática de las EEI podría llegar a implicar la suma de un billón de dólares⁶ donde se sumarían todos los desastres que implican las acciones de dichas especies en el ecosistema tales como la pérdida de pastos y bosque (PIMENTEL et. al., 2001, p. 18–20).

Así las cosas, todos estos problemas que ocasionan las especies invasoras, en colaboración con la actividad humana en otros sectores como la construcción, la acumulación de plástico y las deforestaciones, ocasionan lo que ya ha comenzado a llamarse la sexta gran extinción de especies (LÓPEZ BERMÚDEZ, 2016, p. 72). Habiendo sido causadas las primeras por causas terrestres o extraterrestres, la particularidad de la sexta es que, como se acaba de mencionar, está causada exclusivamente por la mano humana (LÓPEZ BERMÚDEZ, 2016, p. 72). Pero esta gran pérdida de biodiversidad⁷ no es más que una de las aristas de un proceso mucho mayor pues unida a otros grandes factores de desestabilización ambiental que han provocado un cambio de era geológica: el Antropoceno.

2.3. El Antropoceno. Un futuro inestable

⁶ Trillion anglosajón.

⁷ De acuerdo con el Living Planet Report 2020 elaborado por WWF se ha reducido la población de biodiversidad salvaje mundial en un 68% desde 1970. En concreto, en Europa y Asia central se ha perdido el 24%, en África el 65%, en Asia-Pacífico el 45%, en América del Norte el 33% y en América del Sur la extraordinaria, pero escalofriante cifra, del 94%. Datos consultados en fecha 25/09/2021 en: <https://livingplanet.panda.org/es-es/>.

Los grandes desastres climáticos, que se iniciaron durante el siglo XVIII con la revolución industrial, y más concretamente en 1782 con la creación de la máquina de vapor (CRUTZEN, 2006, p. 16) que, derivada de la acción humana, implicó una proliferación de maquinaria sin precedentes la cual condujo a una subida nunca vista en niveles de CO₂ y CH₄ (EQUIHUA ZAMORA et. al., 2016, p. 70). Estos acontecimientos y su posterior incremento y constancia han propiciado la subida de la temperatura global, que se calcula será de 1.4 a 5.8 grados a lo largo del siglo XXI, así como la deforestación, la alteración de movimientos migratorios, el masivo crecimiento de la población humana global, las extinciones que se han dado desde entonces y una larga lista de actividades similares que se han dado mediante la directa implicación del hombre han generado una importante discusión que tiene su punto de partida en el artículo “Geology of Mankind” de CRUTZEN (2002, p. 23). En el artículo se define a muy grandes rasgos el Antropoceno, una nueva era geológica que deja atrás el holoceno que substituye el dominio natural del mundo para crear una mezcla entre éste y el humano formando una era socionatural. La abrumadora potencia transformadora del ser humano no se parece en nada a la que pueden suponer otras especies para el planeta, pues mientras los conejos crean madrigueras y, por tanto, agujeros por todo el globo terráqueo, el humano asfalta ingentes y superiores cantidades de terreno en aras de crear vías de comunicación (ARIAS MALDONADO, 2020, p.16). Es, por tanto, la fuerza organizativa y social, además de la inteligencia y los avances tecnológicos que el tiempo y el esfuerzo han permitido, lo que ocasiona que el humano se presente como una fuerza disruptiva del orden natural y, tras una insistencia férrea, haya conseguido traspapelar el futuro glacial, así como el ritmo natural, de la era geológica holocénica.

Las consecuencias del advenimiento del Antropoceno son muchas y variadas, pero sin ningún tipo de duda una de las más importantes para la humanidad vendrá por lo que los geólogos llaman un no-analogous state, es decir, un sistema sin precedentes en la historia, al menos de la humanidad. Ello se traduciría en un mundo mucho más húmedo y cálido, con menor masa biológica y forestal, a la par que más turbulento y propenso a condiciones más extremas (ALEXIADES, 2018 p. 36-37). Es, por tanto, un mundo repleto de inestabilidad natural en todos los sentidos y a todos los niveles el que se presenta ante nuestra puerta, y ello tendrá importantes consecuencias.

El Antropoceno, por tanto, se debe a muchas causas, pero una de las más significativas para este documento, es lo que se llama la “Nueva Pangea” (Rosenzweig, 2001). Este término define el hecho de la conectividad global ya no solo a nivel económico o social, sino biológica. Antiguamente las especies vivían diseminadas por el mundo en zonas relativamente similares a nivel climático pero separados por masas geográficas limitantes como mares, océanos o desiertos, cuyas inclemencias impedían ser atravesados. Eso fue así hasta que el humano, voluntaria o involuntariamente, hizo cruzar a estos seres que posteriormente acabarían viviendo y criando en nuevas zonas del mundo que les eran aptas para ello.

2.3.1. Antropoceno y derecho. Una relación poco amistosa y un deber de actuación

La existencia del Antropoceno, que se hace cada vez más evidente⁸, trae consigo inestabilidades y situaciones cambiantes que necesitan de una reacción rápida de la humanidad para poder adaptarse a ellas antes de que viren en una dirección completamente opuesta y los esfuerzos por adaptarse sean inútiles. En adición, la adaptación debe ser multisectorial y transversal, es decir, no puede ser solo tecnológica para luchar contra un nuevo mal, sino que también a nivel de política ambiental y jurídica. El Derecho, cuya una de sus más señaladas características, es la eficacia que tiene a la hora de regir un mundo mayormente estable, predecible y estático (ACERVES-ÁVILA, 2021 p. 59-60) implica una incapacidad manifiesta de adaptación definida bajo la máxima de que la sociedad avanza y tiempo después lo hace el Derecho. Ello se ha visto, por ejemplo, durante la pandemia, donde, aunque las vacunas si bien es cierto se han desarrollado de una forma asombrosamente rápida, la seguridad jurídica aún se tambalea en la mayoría de los países con restricciones cambiantes y con opiniones políticas moduladas cada poco tiempo.

3. Las especies exóticas invasoras en el derecho internacional

⁸ Pues se hacen más comunes que en épocas anteriores los desastres naturales, las migraciones, extinciones y pandemias, entre otros. En el caso de las Especies Exóticas es asombroso ver como algunas especies se aclimatan cada vez mejor a lugares ajenos al que son propias y ello conlleva sus posteriores desastres ambientales derivados de su incidencia.

3.1. Tratados internacionales

El derecho internacional en materia de especies exóticas invasoras, bien organizado e implementado, riguroso y directamente aplicable, tendría consecuencias mucho más beneficiosas que cualquier normativa nacional. Ello se basa en que si bien existen fronteras nacionales, éstas no dejan de ser políticas e instauradas por el ser humano, pero la vida salvaje no conoce de fronteras más allá de las que no puede atravesar (VICENTE GIMÉNEZ, 2016, p. 38-39). Aun así, los Tratados Internacionales no pueden entrar a regular todas las materias relacionadas con el medio ambiente debido a su amplio carácter transversal y por tanto necesita de la complicidad de los sistemas garantistas internos de cada territorio (VICENTE GIMÉNEZ, 2016, p. 39). Estas especies, por tanto, se configuran como un problema grave no solo a nivel nacional, sino que el riesgo se extiende a nivel internacional. Así pues, en la medida de lo posible, los Estados deben esforzarse para contener sus especies en su territorio, ya sean fauna o flora, y evitar que entren otras en su territorio que puedan poner en peligro su ecosistema. Como se verá ello no es fácil pues los riesgos de transporte se dividen en infinidad de posibilidades que van desde el tráfico ilegal de animales hasta el transporte de mercaderías que no tienen por qué ver con animales propiamente, entre otros. Si bien es cierto que no todas las especies son peligrosas, su determinación vendrá en muchos casos por controles administrativos previos que permitirán o no entrar una especie concreta en el ecosistema nacional de forma legal.

A pesar de ello, estudios realizados por la Convención de la Diversidad Biológica, exponen que en 2015 solo 70 países del mundo habían entrado a legislar sobre especies exóticas invasoras y que la mayoría de las normativas existentes se centran más en controlar a las especies exóticas que en analizar los riesgos y actuar en consecuencia con medidas preventivas⁹. Sin embargo, al ser un problema a nivel global, ello implica la necesidad de establecer técnicas e instrumentos con una capacidad de actuación de nivel planetaria. Rezuman importancia en este aspecto los tratados internacionales que tratan esta materia donde la más importante en esta materia es la ya mencionada Convención sobre la Diversidad

⁹ Para mayor interés, la información ha sido extraída del Briefing Webinars for SBSTTA 24 and SBI 3 20210202 (<https://www.youtube.com/watch?v=srw9P1XHHh4>).

Biológica de 1992. Aunque, como se comentará, esta es la norma general sobre especies, pero luego existen otras normas internacionales sectoriales más concretas.

3.1.1. Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992

Aprobado en 1992, la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) se establece como la más importante norma aprobada a nivel internacional que entra a tratar la materia de las especies exóticas invasoras. La convención, en su artículo octavo, ya incide en la importancia del control de este tipo de especies indicando que cada Parte Contratante, de acuerdo al artículo 8.h) CDB, “impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies”. Por lo cual, y siguiendo la norma en su literalidad, ello implicaría que los Estados se comprometen en un primer lugar a ejercer una política de restricción respecto a su introducción en el medio ambiente propio con la finalidad de evitarlo; posteriormente, si ello no funcionase o fuese infructuoso, debería ejercerse un control sobre las especies que existen de forma que no aumente su población, mediante la prohibición de introducción de nuevos ejemplares en el medio, y con mecanismos para evitar que éstas se expandan a nuevas zonas en las que aún no se encuentran. Finalmente, y cuando el resto haya fallado, parece el Convenio dar la posibilidad de que se tomen medidas de erradicación de la especie concreta que amenaza la biodiversidad del territorio en el cual se ha asentado.

3.1.1.1. COP 6 VI/23. La guía de uso del artículo 8.h)

Una de las herramientas más importantes y derivadas del CDB es la COP 6, la sexta cumbre sobre el Convenio que trató con mucha claridad la materia de las EEI que, en concreto, se materializó en su decisión VI/23¹⁰. En esta decisión ya no solo se dedica a mencionar las medidas que deben utilizar los Estados para frenar las consecuencias de este tipo de especies, sino que va más allá e impele a éstos a implementar medidas plenas, efectivas y eficaces contra este mal que amenaza la biodiversidad y

¹⁰ Titulada Alien species that threaten ecosystems, habitats or species. Dicha decisión, así como se establece en las primeras líneas de esta, se vuelca completamente en la materia relativa a las pocas líneas que se preceptúan en el artículo 8.h) del CDB.

establece con rotundidad que debe ser una prioridad¹¹. Es por ello que, ante la pasividad de muchos países ante esta problemática -como mínimo para la fecha en que se aprueba esta resolución-, resalta como apartado más importante el anexo sobre los “principios de orientación para la prevención, introducción y mitigación de impactos de especies exóticas que amenazan los ecosistemas, los hábitat o las especies”, donde se establece el principio de precaución como herramienta principal de actuación, que indica la necesidad nacional de prevenir que se realicen todas las introducciones posibles, ya sean voluntarias o involuntarias. Y, en segundo lugar, existe un lugar concreto también para los proyectos de erradicación, contención y control, donde se señala con rotundidad que el hecho de no tener conocimiento científico exacto sobre las consecuencias e incertidumbres de una invasión no debería ser utilizado como argumento para posponer la toma de decisiones sobre las especies exóticas invasoras de las que se tengan constancia debido a que una rápida detección y actuación, cuando se haya detectado una especie de esta índole, puede salvar gran parte del ecosistema y bioiversidad (BRUFAO CURIEL, 2012, p. 6).

Aun con todo, el guiding principle 2, en su segundo apartado, preceptúa que la respuesta más acertada respecto a las invasiones biológicas, una vez se ha producido, es la erradicación. Apunta, sin embargo, en su guiding principle 13, que ello es muy efectivo solo en el momento en que el territorio se encuentre en las primeras etapas de una invasión, cuando se tienen bien detectadas las zonas de concentración de las especies y que, para cumplir con ello deben detectarse precozmente los puntos de introducción de estas. Se encomienda, además, a las naciones a concienciar a la población en este aspecto pues la colaboración de la comunidad es muy útil en dicha detección¹². En este punto resultaría muy efectiva, por tanto, la inclusión de la vigilancia de la Administración Local. Ello tiene su razón de ser en el hecho de que es ésta la que mejor conoce su propio territorio y la realidad de las especies que viven en su zona, así como

¹¹ Además, el texto se completa poniendo sobre aviso a aquellos territorios aislados o isleños recordando que son mucho más proclives a tener problemas graves con las EEI debido a que su biodiversidad es mucho más singular y frágil.

¹² Y así se establece, de hecho, con más precisión en el guiding principle 6: “Raising the public's awareness of the invasive alien species is crucial to the successful management of invasive alien species. Therefore, it is important that States should promote education and public awareness of the causes of invasion and the risks associated with the introduction of alien species. When mitigation measures are required, education and public-awareness-oriented programmes should be set in motion so as to engage local communities and appropriate sector groups in support of such measures.”

los problemas que pueden ocasionar ya que son los afectados directamente por las consecuencias de su afección a la diversidad.

Siempre que no sea posible erradicar a la especie en sus primeras fases por falta de acción o de recursos, siguiendo el hilo establecido en el segundo principio, lo que debe hacerse es intentar contenerlas en una zona concreta mediante monitoreos y tomar medidas a largo plazo -o de control-. Estas medidas, y en concordancia con el guiding principle 15, deben estar orientadas tanto a reducir los efectos perniciosos de las EEI sobre la biodiversidad y el ecosistema, así como a reducir el número poblacional de la especie concreta.

Para finalizar, y con ánimo de crear las guías para controlar con eficacia la regulación mundial de las especies invasoras, la Convención establece, en el guiding principle 10, que cada Parte Contratante deberá establecer controles administrativos con el fin de autorizar o no la entrada de especies alóctonas y, por lo tanto, tener un mecanismo más para estabilizar y regular la situación de la fauna y flora extranjera en el país.

3.1.1.2. Noveno Objetivo Aichi para la Biodiversidad

En el marco de la CDB se marcan los Objetivos Aichi para la Biodiversidad los cuales se configuran como veinte fines marcados con el fin de evitar una gran pérdida de la biodiversidad mundial con fecha 2050 y que, formulado en planes, el primero tiene como marco temporal los años que comprenden desde 2011 hasta 2020. Se marca, en materia de especies exóticas invasoras, el noveno objetivo que señala que los Estados parte, mediante los mecanismos que consideren oportunos, “para 2020, se habrán identificado y priorizado las especies exóticas invasoras y vías de introducción, se habrán controlado o erradicado las especies prioritarias, y se habrán establecido medidas para gestionar las vías de introducción a fin de evitar su introducción y establecimiento”. Por tanto, dicha estrategia está claramente marcada por las directrices marcadas en el artículo 8.h) CDB y por los ya expuestos guiding principles. Asimismo, es notorio el hecho de que la fecha ya se ha alcanzado y el mismo CDB ha tenido a bien hacer un balance de la situación mundial respecto a todos los objetivos y, en concreto, con respecto al noveno establece los siguientes resultados teniendo en cuenta que el 58% de los 196 países que forman parte de la

Convención no han enviado dato alguno sobre su avance¹³ y no se tienen en cuenta en el punto 40 de su análisis:¹⁴

1. El 24% de los países aseguran que están consiguiendo resultados, pero no han logrado el objetivo marcado.
2. El 2% ratifica que han logrado cumplir con el objetivo¹⁵.
3. El 55% expone que, aunque han iniciado alguna acción normativa, sus avances no son para nada significativos¹⁶.
4. El 19% niega haber realizado acción ninguna y, por lo tanto, se encuentran en la misma situación que cuando se aprobó el Plan.

Por lo tanto, y con los datos expuestos, se puede apreciar un tímido avance hacia el objetivo marcado, pero sin muchas esperanzas de que se llegue a cumplir en los plazos señalados pues el primero ya ha fallado en la gran mayoría de casos. Acusa, además, el mismo análisis realizado por la CDB, en su punto 41, de que la información reportada por los entes nacionales identifica un número de faltas y retos relacionados con este objetivo que implicarían las siguientes premisas:

1. Existencia de limitada cantidad de recursos para poder gestionar con suficiencia y eficacia los objetivos marcados.
2. Falta de información sobre las especies exóticas invasoras.
3. Falta de actualización de las bases de datos.
4. Falta de marco normativo sobre control y puntos de entrada, así como de prevención para este tipo de especies.
5. Falta de concienciación social no solo entre los administrados sino también entre la clase política que debe realizar dichas acciones normativas.

¹³ Dato extraído de la propia web de la Convención para la Diversidad Biológica, donde se puede observar que países tan relevantes a nivel internacional como Estados Unidos, Australia y Rusia no han presentado datos respecto a este punto. Consultado en fecha 25/09/2021 en: <https://www.cbd.int/aichi-targets/target/9>.

¹⁴ Según el análisis de la Executive Secretariat en su informe: Analysis of the contribution of targets established by parties and progress towards the Aichi Biodiversity Targets. Convention on Biological Diversity, pp. 10-11. (Visitado el 25/04/2021): <https://www.cbd.int/doc/c/f1e4/ab2c/ff85fe53e210872a0ceffd26/sbi-03-02-add2-en.pdf>

¹⁵ República Dominicana y Tailandia.

¹⁶ En este punto se encuentra España.

3.1.2. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), de 3 de marzo de 1973

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, de 3 de marzo de 1973, más conocida como CITES, reviste de gran importancia para las especies exóticas pues como ya se ha comentado una de las principales fuentes de importación de fauna y flora alóctona, ya sea de manera voluntaria o involuntaria, es por el comercio internacional¹⁷. El principal objetivo de esta convención no es otro que el de asegurar que con el comercio internacional de seres vivos no se amenaza ni a su especie ni a su supervivencia y, además, aunque en origen no existía tanta concienciación con las EEI, a partir de la COP 14 se recomienda que la normativa de las Partes Contratantes regule sobre la importación/exportación de este tipo de especies en consonancia con la CITES (SCHUCHARDT, SEVILGEN, 2015, p. 17). Pero ello no es lo único en lo que establece la Convención pues para materializar dicho target permite que los Estados adopten medidas estrictas en las condiciones en materia de captura, comercio, pesca, transporte o posesión de especímenes llegando hasta el punto de prohibir estas prácticas en caso de que la Administración lo crea necesario. De esta forma, la CITES permite que un Estado, de forma unilateral, y amparado en el artículo XIV de la Convención, restrinja e, incluso, llegue a prohibir la entrada por las aduanas del territorio este tipo de especies.

3.1.3. Convención de Bonn

El texto de la Convención de Bonn, sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de julio de 1979, trata ya en su lejana promulgación la peligrosidad que suponen las EEI para el ecosistema endémico de la región en la que se establezcan. Es por ello que en su artículo 5.5.e) preceptúa que todo acuerdo que se tome por las Partes Contratantes en aquello que respete al tratado internacional debe respetar “la conservación y, cuando sea necesario y posible, la restauración

¹⁷ Resulta anecdótico a la par que preocupante que, a la hora de buscar “cotorra argentina” en el buscador de Google la primera sugerencia que aparezca para completar la búsqueda, basada en algoritmos informáticos, sea “cotorra argentina precio”. Ello implica que no poca gente, aún en la fecha de escribir este documento, desea adquirir una EEI como mascota.

de los hábitats que sean importantes para el mantenimiento de un estado de conservación favorable, y la protección de dichos hábitats contra perturbaciones incluido el estricto control de la introducción de especies exóticas nocivas para la especie migratoria en cuestión, o el control de tales especies ya introducidas”. Así pues, se establece como una medida más para la protección del ecosistema, pero que da libertad a los Estados para tomar medidas cuando lo consideren necesario, para bloquear o prohibir acciones públicas o privadas con el ánimo de limitar a las EEI (BRUFAO CUIEL, 2012, p. 8-9). Así, el artículo 3.4.c) reza que los estados deben esforzarse por “prevenir, reducir o controlar, cuando sea posible y apropiado, los factores que actualmente ponen en peligro o implican el riesgo de poner en peligro en adelante a dicha especie, inclusive controlando estrictamente la introducción de especies exóticas, o vigilando o eliminando las que hayan sido ya introducidas”.

3.1.4. Convenio de Berna

El Convenio de Berna del Consejo de Europa sobre la conservación de la vida silvestre y el medio natural en Europa, de 19 de septiembre de 1979¹⁸, establece de nuevo avisos a la comunidad internacional sobre la peligrosidad de las EEI. De momento una cincuentena de países además de la propia Unión Europea ha ratificado este tratado internacional que en su artículo 11.2.a) compromete a las Partes Contratantes a controlar estrictamente la introducción de especies no indígenas.

En el ámbito del Convenio de Berna se establece, en 2009, resalta con gran importancia la recomendación número 142, la cual establece que los Estados deberían considerar como especies exóticas invasoras a todas aquellas que aparezcan en zonas naturales en las cuales antes no tenían presencia cuando dicha movilidad se deba a factores imputables al cambio climático. Según apunta la recomendación, el cambio climático es consecuencia de la acción del hombre y, en consecuencia, la aparición de una nueva especie por estos motivos puede ser considerada causada por la mano humana. Por ello, se insta a los Estados a redefinir su concepto de EEI (TROUWBORST, 2011, p.68-69).

¹⁸ Ratificado por España e introducido en nuestro ordenamiento jurídico mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado, publicado en «BOE» núm. 235, de 1 de octubre de 1986, páginas 33547 a 33555 (9 págs.).

3.1.5. Otras fuentes de Derecho Internacional

Existen múltiples fuentes de derecho internacional de orden sectorial en lo relativo a las especies exóticas invasoras. Aunque las principales ya se han comentado: CDB, CITES, Bonn y Berna, existen otros que tienen una relevancia interesante como la Convención Ramsar que versa sobre la protección de los ecosistemas en los humedales y del cual tiene interés para el objeto de este documento la Resolución VII.14, la cual versa en exclusiva sobre el interés que tiene la Convención en que las partes contratantes aborden en sus jurisdicciones la materia de las EEI por los problemas en los ecosistemas que ocasionan¹⁹.

En materia relativa al comercio de especies, complementando al CITES, se encuentra el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio. Dicho acuerdo reviste de importancia ya que tiene su fundamento en la intención de evitar el proteccionismo de los Estados poniendo como excusa una alerta sanitaria que tenga, entre otras cosas, por objeto a una plaga, un organismo patógeno, enfermedades o portadores de enfermedades (BRUFAO CURIEL, 2012, p. 12). Estas características, como de nuevo ya se ha comentado, es posible encontrarlas en las EEI que tienen la capacidad, además, de expandirse rápidamente.

En el caso concreto del ámbito marino se pueden encontrar algunos como la Convención internacional para el control y gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques, de 13 de febrero de 2004, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 21 de mayo de 1997.

3.2. Derecho de la Unión Europea en materia de especies exóticas

La norma más importante a nivel de especies exóticas en toda la región comunitaria es el Reglamento (UE) 1143/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras, el cual entraría en vigor en fecha 1 de enero de 2015. Hasta ese momento existían una serie de normativas esparcidas que abordaban el tema a nivel

¹⁹ Para más información sobre esta Resolución (Consultada en fecha 27/04/2021) está disponible en: Microsoft Word - key_res_vii.14s.doc (ramsar.org).

europeo tales como la Directiva 2009/147/CE, sobre la protección de aves, la Directiva 92/43/CEE, de conservación de hábitats naturales o la Directiva 2000/29/CE, sobre introducción de agentes nocivos para la biodiversidad en relación con la salud vegetal y animal. Sin embargo, la nueva norma es una clara respuesta al fracaso de la normativa dispersa debido al hecho de que se estima que más de 12.000 especies exóticas han sido introducidas en el territorio de la Unión Europea -incluyendo en este conteo tanto las introducciones voluntarias, así como las involuntarias- y que, de esa cantidad total, alrededor de entre un 10% y un 15% se han reproducido y propagado por el continente con la categoría de invasoras y, por ende, son dañinas para el medio ambiente. Pero si tal daño no fuese suficiente, se estima que los perjuicios económicos causados en la región comunitaria ascienden anualmente a la cifra aproximada de 12.000 millones de euros, suma que, además, aumenta proporcionalmente con el paso del tiempo (BELTRÁN CASTELLANOS, 2019, p. 139). De esta forma, por tanto, con el objetivo de suplir las lagunas existentes que ocasionaba la normativa dispar, se configura un Reglamento que pretende solventar el problema.²⁰

Se crea, por tanto, una normativa de aplicabilidad directa en todos los Estados Miembros de la Unión Europea que tiene como base bien referenciada a la CDB y sus posteriores COP pues se marca como objetivo la protección de la biodiversidad nativa a la vez que minimizar el impacto negativo sobre la salud de la humanidad y el impacto económico que, como ya se ha mencionado, es importante. Para ello se estipulan tres tipos de actuaciones contra las invasiones: la prevención, la respuesta rápida ante alertas y la mitigación o control de los efectos adversos sobre la biodiversidad de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras en la Unión (SCHUCHARDT, SEVILGEN, 2015, p. 25).

Resultan notorias, sin embargo, las dificultades que pueden darse en coordinar a los 27 países de la Unión en cualquier materia de este ámbito y de cara a los medios de actuación marcados, en este caso administrativamente, debido a la diversificación de sistemas jurídico-administrativos así como de información y de bases de datos que existen y que, además, la incompatibilidad que se puede dar entre estos debido a las distintas compatibilidades para las que estén programadas en los distintos países. Es por ello que era crucial establecer un sistema único de

²⁰ Según el Boletín "Natura 2000, Boletín de información naturaleza y biodiversidad, núm. 37, enero – 2015".

integración y diseminación de información, donde se estableciese todo el conocimiento disponible sobre especies exóticas, de forma estandarizada, armonizada e integrada. Para lograr este objetivo se crea la European Alien Species Information Network (EASIN)²¹ que funciona como herramienta de intercambio de información, así como de unificación de datos europeos sobre especies exóticas invasoras (TSIAMIS Et. Al., 2016, p. 322) que, además, permite a los usuarios observar e informarse de forma dinámica de la situación de estos seres de forma general o incidiendo en algunos aspectos concretos mediante filtros de búsqueda. Asimismo, y como complemento necesario al EASIN que ya se estipulaba como pendiente su creación en el Reglamento (UE) 1143/2014, es el catálogo de especies exóticas invasoras de la Unión Europea.

3.2.1. Catálogo europeo de especies exóticas invasoras

El listado europeo de especies exóticas invasoras está configurado como un catálogo donde se incluyen las especies que preocupan a los distintos Estados Miembros y, por consiguiente, es aprobada por un comité en el que forman parte personalidades de todos ellos. En esta lista se incluirán dos tipos de seres vivos: aquellos que se pueden reproducir y representan una amenaza real para los ecosistemas comunitarios, la salud humana y la economía de la Unión y, por otra parte, aquellas especies que por su naturaleza sean capaces de ocasionar las problemáticas anteriormente descritas y que, por lo tanto, serán objeto de medidas que tengan por finalidad evitar, reducir o amortiguar su impacto (BELTRÁN CASTELLANOS, 2019, p.140-141). Así pues, con esta intención, se aprueba el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141, de la Comisión, de 13 de julio de 2016, por el que se adopta una lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión de conformidad con el Reglamento (UE) 1143/2014. Y, en adición, el mismo reglamento en su considerando décimo se compromete a mantenerse actualizado resultando esencial dicha capacidad de adaptación pues las especies que se mueven con la globalización aumentan en vez de disminuir y, por ende, es de imperiosa necesidad conocer en cada momento los nuevos peligros a los que se enfrenta la biodiversidad autóctona. Así mismo, cumpliendo con este

²¹ Base de datos consultable en internet mediante el siguiente enlace: <http://easin.jrc.ec.europa.eu>.

considerando, la lista se actualizó mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1263, de 12 de julio de 2017 que, un año después exactamente de la aprobación del listado, incluye 12 nuevas especies exóticas invasoras. Este hecho, más que anecdótico, resulta significativo pues se refleja en él la necesidad de actualización del catálogo. Con posterioridad, mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1262, de 25 de julio de 2019, se incorpora la última actualización al listado. Se establece un criterio europeo, por tanto, para la admisión de EEI en el catálogo que deberá regirse de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Reglamento 1143/2014 lo cual implica que solo estarán sujetas a inclusión aquellas especies que:

- a) se consideren, sobre la base de pruebas científicas disponibles, exóticas en todo el territorio de la Unión, excluyendo las regiones ultraperiféricas;
- b) se consideren, sobre la base de pruebas científicas disponibles, capaces de establecer una población viable y propagarse en el entorno en las condiciones de cambio climático actuales o previsibles en una región biogeográfica compartida por más de dos Estados miembros o en una subregión marina, excluyendo sus regiones ultraperiféricas;
- c) puedan tener, sobre la base de pruebas científicas disponibles, efectos adversos importantes sobre la biodiversidad o los servicios asociados de los ecosistemas, y puedan tenerlos también sobre la salud humana o la economía;
- d) se haya demostrado por medio de un análisis de riesgos efectuado con arreglo al artículo 5, apartado 1, que es necesaria una acción concertada a escala de la Unión para prevenir su introducción, establecimiento y propagación;
- e) es probable que la inclusión en la lista de la Unión impida, reduzca al máximo o mitigue de forma efectiva sus efectos adversos.

3.2.1.1. Efectos de la inclusión en el catálogo europeo de especies exóticas invasoras

Los efectos de la inclusión de una especie en el catálogo europeo tienen unas consecuencias muy concretas detalladas en el artículo 7 del Reglamento 1143/2014 y son las siguientes:

- No podrán introducirse en el territorio de la Unión Europea incluida la prohibición de tránsito bajo supervisión aduanera.
- No podrá realizarse un mantenimiento de las especies en un espacio de contención.
- Tampoco podrán criarse en estos espacios contenidos.
- Se prohíbe el transporte de estas especies con destino a la Unión Europea, con destino fuera de la Unión cuando salgan de ésta y en el interior de la zona comunitaria. Solo se exceptuará esta norma siempre y cuando el transporte sea con la finalidad de desplazar a las especies a un lugar concreto en un contexto de erradicación.
- Prohibición de introducción en el mercado.
- Su uso o intercambio resta prohibido de igual manera.
- Se considera contrario a la legalidad, también, poner a estas especies en un contexto en el que puedan reproducirse, criarse o cultivarse, ya sea en libertad o espacios contenidos, así como tampoco se permite su liberación en el medio ambiente.

Además de estas prohibiciones se establece una orden de actuación para con los Estados Miembros, de acuerdo con el segundo apartado del mismo precepto, que impele a las naciones a que pongan en marcha tres tipos de medidas inspiradas, claramente, en la Convención sobre la Diversidad Biológica:

- Prevención, como primer mecanismo de actuación que tendrá forma preferente, pues es se establece como el más indicado para impedir el acceso a estas especies en territorio comunitario.
- Detección temprana, como segundo paso en el escalafón de actuación, consecuencia del fallo en la prevención, pero con una rápida actuación pueden evitarse grandes males ambientales pues implica menos coste para solventar el problema, así como posibilidades reales de solucionarlo.

- Gestión o, en otras palabras, control y erradicación, si es que es posible este último, de las especies. Es el último paso y es preferible no llegar nunca a él. Estas medidas se tomarán en consecuencia de lo que establece el artículo 19 del Reglamento y comprenderán aquellas acciones físicas, químicas o biológicas, letales o no letales, destinadas a la erradicación, el control poblacional o la contención de una población de una especie exótica invasora.

Las consecuencias por el incumplimiento de la normativa europea y que, por tanto, se produzca un daño ambiental cuando sea en relación a las especies catalogadas, se establecen en el artículo 20 del Reglamento el cual señala que serán los Estados Miembros los responsables de reestablecer el orden mediante “medidas destinadas a aumentar la capacidad de un ecosistema expuesto a perturbaciones y medidas que ayuden a prevenir otra invasión tras una campaña de erradicación”. Asimismo, también se expone la posibilidad de establecer un perjuicio económico hacia el infractor con el fin de restaurar el medio ambiente y ecosistema al estado en el que se encontraba antes de la afección de acuerdo con el principio de que quien contamina paga de conformidad con el artículo 21 del Reglamento²². Esta sanción se verá exceptuada cuando el coste de reestablecer los daños sea inmensamente desproporcionado en relación con los beneficios que se obtendrían de la subsanación.

4. Las especies exóticas en el Derecho español

4.1. Medio ambiente en el Derecho Constitucional

4.1.1. Protección constitucional del medio ambiente

La Constitución Española, en su Título I, Capítulo III, artículo 45, clasifica la protección ambiental como un derecho socioeconómico dentro del ordenamiento jurídico español y, por tanto, merecedor de una protección específica que posteriormente deberá ser desarrollada por ley.

²² Principio que se establece en la Directiva 2004/35/CE e implica que quien cometa daños ambientales deberá hacerse responsable de los mismos.

Es por ello por lo que el artículo recoge, como base del derecho, el siguiente texto normativo:

Artículo 45.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

El nivel de afección de este precepto sobre los poderes del Estado se refleja en el sentido de que al ser un derecho socioeconómico se puede catalogar al mismo como principio rector que precisa de un desarrollo legal para desplegar todos sus efectos y que, por tanto, su posible vulneración no es susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, lo cual establece una gran diferencia con los Derechos Fundamentales recogidos en los artículos del 14 al 29. Aun así, el artículo goza de suma importancia puesto que contiene unos mandatos muy específicos y a los cuales deberán rendirse las administraciones públicas como son las responsabilidades por actuaciones contra el medio ambiente que causen daños en este o la utilización de recursos naturales con responsabilidad (SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, 2018, p. 57-59).

La primera lectura sobre el artículo 45 transmite la impresión de que la protección medioambiental podría haber sido ideada con un fin antropocentrista, de manera que se habla “de la persona” como centro de interés, no del medio ambiente en sí, pues el artículo busca la protección del humano y no de la biodiversidad como tal, estipulando que la vida humana está ligada a la salvaguarda ambiental y que se lleva a cabo por este motivo. En este sentido el siguiente apartado del artículo habla sobre “mejorar la calidad de vida”, de forma que vuelve a hacer notar dicho aspecto antropocéntrico (LOZANO CUTANDA, 2009, p. 91-92). Este sistema de protección medioambiental, que puede parecer acertado en ocasiones, ya que el bienestar de los humanos pasa por un medio ambiente sano,

puede verse en peligro sin ser inconstitucional y a la vez democráticamente legítimo en tiempos de crisis. La necesidad de consumo rápido de recursos naturales, la reactivación de la economía y la intención de creación de puestos de trabajo puede menoscabar el medio ambiente mediante la modificación de las normas del conjunto administrativo, el recorte presupuestario o la limitación de la importancia ambiental, como de hecho está ocurriendo actualmente (CASADO CASADO, 2018, p. 24-27). Por tanto, aunque el artículo 45 CE reviste de importancia en el punto de que ha sido recogido como derecho constitucional, lo cierto es que su implicación se puede llegar a entender como condicional.

4.1.2. Régimen competencial en materia de medio ambiente

La Constitución Española, como norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, es la encargada de la repartición competencial de las potestades del Estado. Entre estas materias objeto de ser repartidas se encuentra la protección del medio ambiente que incluye, en consecuencia, la gestión de las especies exóticas. Por ello, para poder dirimir las competencias que tendrán el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales en materia de especies exóticas invasoras es necesario conocer el régimen propio de la protección del medio ambiente en términos generales y, además, desgranar brevemente el sistema constitucional competencial. Con este fin se ha de acudir al artículo 149.1.23 en primer lugar pues es en este precepto donde se establece que será competencia del Estado, de forma exclusiva, la legislación básica en protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Posteriormente el artículo 148.1.9 establece que las Comunidades Autónomas podrán adoptar medidas en gestión del medio ambiente y, por tanto, un aspecto ejecutivo de dichas competencias, así como de expansión normativa sobre aquella legislación básica acuñada por el Estado.

En el ámbito de la administración local la Carta Magna no estipula un catálogo competencial concreto ya que sobre los entes municipales solo se limita a proclamar su autonomía institucional, también constituida como el principio de autonomía local. Sin embargo, para evitar un problema en este sentido y, con el fin de dejar vacíos de competencia este tipo de organizaciones tan importantes a nivel nacional como territorial (LÓPEZ

CANDELA, 2004, p.75-77), el Tribunal Constitucional (STC de 2 de febrero de 1981 y de 28 de julio de 1981) reconoció, antes de la aprobación incluso de la LRRL, la potestad de la que gozaban los consistorios para ejercer competencias que de acuerdo a sus funciones propias como Ayuntamiento permitiesen reconocer al ente público dentro de su ámbito territorial. Dicha resolución es en base a la competencia intrínseca que los municipios tienen reconocida por la Constitución Española que, como ya se ha mencionado, es la llamada “autonomía local” y está recogida en el artículo 137. De esta forma y gracias a la colaboración del Tribunal Constitucional, se aseguró que, aunque no se proporcionase directamente competencias a los municipios éstas se viesan finalmente reconocidas debido a la necesidad constitucional de respetar el derecho de los entes municipales a participar en todo aquello que afecte a su esfera de intereses (GARCÍA ARANDA, 2015, p. 62–65). Con posterioridad entraría en vigor la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local que en el sentido de la sentencia ya mencionada se hizo eco el artículo 2 LRRL declarando que la distribución competencial deberá dejar lugar y margen de actuación suficiente a los Municipios y Provincias para que puedan ejercer sus actividades de forma satisfactoria.

Es interesante apuntar que el marco competencial del medio ambiente, ya complicado per se debido a su carácter compartido, es mucho más complicado que lo anteriormente expuesto debido a su carácter transversal. Ello implica que no solo compete a las instituciones públicas regular materias que son “puramente” ambientales, sino que en sobradas ocasiones se trata de debates sobre otra materia donde una u otra administración goza de competencia y aparezca un problema medioambiental. Tal es así. por ejemplo, en la contratación pública, de competencia estatal, donde la Ley de Contratos del Sector Público obliga a que, en los contratos licitados por procedimiento de contratación pública se establezca en sus pliegos la obligatoriedad de establecer una cláusula de carácter ambiental -o social-. En este mismo sentido se encuentran asuntos de materia ambiental que chocan directamente con la jurisdicción penal pues existen hoy en día delitos contra el medio ambiente y, a pesar de ser el medio ambiente una competencia compartida, la legislación penal es exclusiva del Estado; en seguridad industrial la competencia es estatal, excepto en medio ambiente que es autonómica por ejemplo en el aspecto de los verificadores ambientales; la contaminación atmosférica y del medio ambiente e, incluso, las especies exóticas invasoras como ya se ha

mencionado, pueden afectar a la salud pública en forma de enfermedades y plagas, entre otros muchos casos que, como se informa, crean una larga e interminable lista. En consecuencia, es imperativo reflexionar en el hecho de que el Estado, con su artículo 149 CE al completo, tiene sus competencias. Las Comunidades Autónomas tienen otro tanto mediante el 148 CE y, finalmente, las instituciones locales pueden asumir las propias que tengan a bien otorgarles los entes públicos mediante las normativas estatales o regionales mediante ley o Estatutos de autonomía como por ejemplo, en el caso estatal, la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) (SANZ RUBIALES, 2014, p. 5-7). Si a esta repartición hay que añadir que muchos de los sectores ambientales se ven envueltos en materias que regulan otros apartados de los artículos competenciales como en los casos mencionados anteriormente y que, en suma, la Unión Europea también tiene competencias en medio ambiente –a pesar de que el propio Tribunal Constitucional haya comentado que las competencias comunitarias no afectan a la distribución competencial nacional (JARIA I MANZANO, 2003, p. 240–242).

4.2. Especies exóticas y derecho estatal

La competencia en normativa básica en medio ambiente obliga al Estado a entrar a legislar, sin excusas, sobre un problema tan acuciante y serio como los numerosos expertos y extensos documentos a lo largo y ancho del mundo han demostrado. Aun así no es hasta 2007 que se da la primera normativa nacional que regula sobre este aspecto del medio ambiente y ello se hace a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Nacional y de la Biodiversidad, la cual refleja la primera definición normativa española de “especie exótica invasora”²³. Esta norma, al entrar en vigor, envía un mandato inequívoco a las administraciones públicas al exponer en su artículo 52.2 que las entidades públicas competentes “prohibirán la introducción de especies, subespecies o razas geográficas alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos”. Esta orden rezuma importancia, más de la que se puede creer en un primer momento, pues hasta la entrada en vigor de la normativa la

²³ Se puede consultar el segundo apartado de este documento, titulado: 2.1.- Concepto de especie exótica invasora, donde se expone la mencionada definición, así como la comparativa con otra a nivel europeo y detalles sobre las mismas.

suelta de especies exóticas invasoras con fines pesqueros o cinegéticos estaba a la orden del día en España y de hecho en algunos casos se llevó a cabo por la propia Administración Pública con especies como el black-bass o la perca americana (BRUFAO CURIEL, 2012, p. 40-42).

Pero, a pesar de todo lo anterior, la consecuencia más importante de la Ley 42/2007 fue, sin lugar a duda, su artículo 64²⁴, que define el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras. Este catálogo se establece como un punto de inflexión en la lucha a nivel nacional contra las EEI que atendió a las exigencias de los grupos de científicos y activistas que actuaban en favor del medio ambiente para la inclusión de actuaciones contra este problema (ÁLVAREZ HALCÓN, 2014, p. 28).

4.3. Catálogo de especies exóticas invasoras (CEEI)

Ya derogado, el primer intento de crear un catálogo se formuló a través del Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y catálogo español de especies exóticas invasoras. Su aplicabilidad parecía mostrar dificultades que derivó en la presentación de recursos que fueron objeto de los autos de 28 de marzo y 22 de junio de 2012, de la Sección tercera de la Sala tercera de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y de la promulgación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 24 de febrero de 2012, por el que se anulaban la mayoría de los primeros artículos del cuerpo normativo y se obligaba a una posterior modificación que acabó con su derogación a la par que la promulgación del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras, ahora en vigor. El CEEI, que forma parte del Inventario Español del Patrimonio Natural, conforme estipula el artículo 9 LPNB, es uno de los mecanismos para el conocimiento y la planificación que tiene el patrimonio natural nacional y la biodiversidad cuyo interés radica en ser capaz de albergar información objetiva, fiable y comparable a nivel estatal con la intención de elaborar políticas de conservación, así como de contribuir a los requisitos de información que, como ya se ha expuesto en anteriores puntos, se exigen desde organismos internacionales. Finalmente, el destino de todos estos

²⁴ Situado como artículo 61 en su entrada en vigor, pero modificado con posterioridad debido a la incidencia de la STS 637/2016 que se analizará más adelante en el apartado sobre inclusión jurisprudencial.

datos es formar parte de lo que se ha denominado Banco de datos de la Naturaleza, sistema del cual el CEEI es una parte importante, pero no la única²⁵. Por tanto, debido a este sistema big data internacional no debe ser objeto de extrañeza que un catálogo bien gestionado pueda ser una parte importante del sistema para salvar tanto el ecosistema nacional en primera instancia, así como una parte de la economía como consecuencia. Para tal fin el artículo 64.1 LPNB establece que el Catálogo ha de incluir aquellas especies y subespecies exóticas invasoras sobre las cuales existan evidencias científicas y técnicas que evalúen y demuestren que existen indicios de que constituyen una amenaza grave para las especies locales, los hábitats o los ecosistemas, así como la agronomía, o la economía asociada al patrimonio natural.

Este catálogo, de carácter administrativo y estatal, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica -organismo que desarrolla su estructura y funcionamiento de conformidad con lo establecido en el RD 630/2013-, fija las características, contenidos, criterios y exclusión de especies en el catálogo, las medidas de control, prevención y su posible erradicación, así como el contenido de la gestión de las estrategias de estas medidas de acuerdo al artículo primero del mencionado Real Decreto.

Aun así, es importante destacar que el contenido de la norma y, por tanto, del catálogo, en virtud del punto segundo del artículo primero, no se aplicará en los siguientes casos:

1. Los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, que se regulan por la Ley 30/2006, de 26 de julio de Semillas y Plantas de vivero y de Recursos Fitogenéticos.
2. Los recursos pesqueros regulados por la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.
3. Los recursos zoogenéticos para la agricultura y alimentación, que se regirán por su normativa específica.

El catálogo es público de acuerdo con el artículo 4.2 del RD 630/2013, lo cual goza de todo el sentido pues si algo desea la normativa tanto nacional como internacional es concienciar a la población del peligro

²⁵ Para más información consultar la web del Inventario Español de Patrimonio Natural (Consultado en fecha 25/05/2021):

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-espanol-patrimonio-natural-biodiv/default.aspx>.

natural que suponen este tipo de introducciones. Sin embargo, para garantizar el acceso a toda la población, la transparencia del CEEI y su disponibilidad de contenido, al ser de ámbito ambiental, está sujeto a la Ley 27/2006, de 18 de julio, por el que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materias de medio ambiente. Este acceso incluye un derecho que adquieren los ciudadanos a una difusión activa de la información por parte de las Administraciones públicas o, en su defecto, aunque no es el caso, mediante solicitud, y cuya transparencia es esencial para poder defender con éxito el artículo 45 de la Constitución Española (CASADO CASADO, 2013, p. 248).

4.3.1. Procedimiento de inclusión

El catálogo español, al igual que el europeo, tiene como una de sus bases principales el dinamismo que, como ya se ha comentado, es una de las fuentes más fiables de efectividad que puede tener no solo a nivel informativo sino, como se expondrá más adelante, por los efectos que una inclusión implica para la especie concreta que se ve afectada por dicha acción. Es por ello por lo que es importante señalar los mecanismos de inclusión de nuevas especies para sumarlas a las ya existentes, así como resaltar brevemente las actualizaciones que ha sufrido el CEEI y las particularidades de algunas de ellas.

Es, con toda la lógica, el propio RD 630/2013, el que regula la forma de inclusión de especies dentro del catálogo nacional y lo hace mediante su artículo 5.

El primer paso que se detalla para la inclusión es el inicio del trámite que se hará por parte del Ministerio para la Transición Ecológica previa solicitud de las Comunidades Autónomas, Ceuta, Melilla o a través de la propia iniciativa ministerial. Asimismo, y en aras de una participación de la sociedad en la lucha ecológica, también se permite que sea a través de iniciativa ciudadana la petición al Ministerio para la inclusión de cualquier especie en el catálogo. Ahora bien, tras la recapacitación sobre este precepto resulta confuso encontrar que no existe mención para con las Administraciones Locales dentro de este procedimiento pues no se contemplan en ninguno de los apartados legales, sin embargo y debido a que en la práctica no se requiere a la petición por parte de un consistorio la preceptiva información técnica y científica que respalde la solicitud, lo cual

sí es condición sine qua non para las provenientes de particulares, es posible equiparar a los Ayuntamientos a las Administraciones Autonómicas²⁶. En el caso de la función pública es la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural la que se encarga de hacer la búsqueda esta información. Todo ello destaca de importancia porque está prohibido por el punto cuarto del artículo 5 incluir especies que no que hayan sido descritas taxonómicamente en una publicación científica de reconocido prestigio y hayan sido aceptadas por la comunidad científica como perjudiciales y con capacidad invasora.

El segundo escalón se da cuando el Ministerio recibe la información y valora la propuesta y, en su caso, elaborará una memoria técnica justificativa, que incluirá un análisis de riesgos. Esta memoria será estudiada en la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que aprobará, en su caso, una propuesta de modificación del catálogo dirigida a la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, para su tramitación mediante orden ministerial.

Como último peldaño en la modificación del catálogo, el proyecto de orden que contenga la modificación del Anexo que contiene el listado, se elevará para su aprobación por el Ministerio para la Transición Ecológica, y, posteriormente, se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

Finalmente, pero no menos importante, la tramitación de este procedimiento será de urgencia conforme a lo estipulado en el artículo 33 de la Ley 39/2015, cuando se descubra que la especie concreta que desea añadirse está ocasionando daños graves en el medio ambiente.

En base al procedimiento anterior se ha dado en el Anexo del CEEI, el cual recoge el listado de especies incluidas, alguna modificación normativa durante los años de vigencia de éste. Primeramente, mediante el Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo, el cual añade a la lista un importante número de nueva fauna y flora que afecta y preocupa a la región isleña de Canarias²⁷. Con esta modificación se añaden un total de seis especies

²⁶ Es posible consultar esta información mediante la lectura de los antecedentes de la Resolución de 9 de febrero de 2018 de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, que desestima la solicitud del Ayuntamiento de Teo que intenta que se incluya dentro del catálogo de especies exóticas invasoras al eucalipto. (Consultada en fecha 30/05/2021):

https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/dictamenc302017eucalyptusvariasspp_tcm30-445705.pdf

²⁷ Como ya se ha expuesto con anterioridad, las regiones insulares son las más proclives a tener desperfectos en sus ecosistemas por culpa de la actuación de las EEI, lo cual implica con cierta lógica que hayan querido impulsar una modificación propia para aquellas especies que les afecta directamente.

nuevas a la enumeración del Anexo²⁸. Y, con reciente posterioridad, la última modificación se da en 2020, mediante la Orden TED/1126/2020, de 20 de noviembre, por la cual se añaden en el catálogo de especies exóticas invasoras un total de tres nuevas especies²⁹. Asimismo, y de la forma en que se explicará a continuación, la STS 637/2016 incluye, o más bien anula la exclusión, en el Catálogo de siete especies más³⁰.

4.3.2. Inclusión judicial

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial emitida por el Tribunal Supremo en su STS 637/2016, una Sentencia tiene la capacidad no solo de declarar la nulidad de actos administrativos sino de realizar inclusiones o exclusiones dentro del Catálogo de especies exóticas invasoras. Si bien ello puede parecer inverosímil debido a que entraría en claro choque con uno de los fundamentos de la jurisdicción contencioso-administrativa, estipulado en el artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, el cual estipula que “los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados”, y, de hecho es lo que ocurriría en este caso, es decir que una actuación jurisprudencial pueda afectar a nivel normativo añadiendo especies las cuales, con posterioridad, se verán afectadas por graves efectos, el Tribunal Supremo lo justifica y se respalda en el argumento de que siempre que la solicitud de inclusión de una nueva especie en el CEEI esté fundada por evidencias científicas y técnicas reales y comprobables, que impliquen la necesidad de control y/o erradicación de una concreta

²⁸ En lo que a reptiles se refiere se incluyen el varano de sabana (*Varanus exanthematicus*), la tortuga de la península (*Pseudemys peninsularis*), la pitón real (*Python regius*). En la parte de mamíferos se añade el cerdo vietnamita (*Sus scrofa* var. *domestica* raza vietnamita.). Finalmente, y en el apartado de flora y con aplicación única a Canarias en este caso, el tabaco moruno (*Nicotiana glauca*) y la hierba de la pampa (*Cortaderia* spp.) En el caso de que el nombre de la especie incluya el término “spp” hace referencia a todos los niveles taxonómicos infra-genéricos.

²⁹ Dentro del apartado “Algas” se incluye el alga asiática (*Rugulopteryx okamurae* (E.Y. Dawson) I.K. Hwang, W.J. Lee & H.S. Kim 2009); en el apartado “Flora” se incluye la acacia negra (*Acacia melanoxylon* (R.Br. in W.T.Aiton)) y; en el apartado “Artrópodos” se incluye la Termita Subterránea Oriental (*Reticulitermes flavipes* Kollar, 1837).

³⁰ Se dejan de excluir el Hongo Quítrido (*Batrachocytrium dendrobatidis*), el Wakame (*Udaria pinnatifida*), el Tupinambo (*Helianthus tuberosus*), la Carpa común (*Cyprinus carpio*), la Trucha arco-iris (*Oncorhynchus mykiss*) y el Arruí (*Ammotragus lervia*).

especie alóctona, conforme expone la STS en su Fundamento Jurídico 3º, la inclusión jurisprudencial “no es discrecional, sino reglada, porque a la Administración no le es lícito desatender la probada presencia de esas amenazas y excluir a su libre arbitrio, total o parcialmente, una especie de fauna o flora que sea merecedora de catalogación, en virtud de una decisión basada en criterios de mera oportunidad”. Por tanto, en base a ello y a la capacidad de resolución de conflictos administrativos en materia reglamentaria que le confiere el artículo 106.1 CE, el TS resuelve que, si se le pregunta sobre la nulidad, inclusión y exclusión de especies en el catálogo, entonces tiene la capacidad no solo de declarar la nulidad, sino también de incluir especies o excluirlas cuando sea preguntado por ello y que, en caso de que ello implicase una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, una declaración de nulidad de un texto legal también la tendría. Es, por tanto, factible la inclusión de una especie por vía jurisdiccional. Va más allá, incluso, el Tribunal, cuando aclara que, más que estar sujeto a una limitación por el artículo 71.2, se ve aupado por éste desde el momento en que el precepto presupone necesariamente un control judicial y los efectos procesales de una declaración de nulidad. De esta forma, no puede incluir o excluir propiamente, sino anular actos administrativos que denieguen una inclusión o que aprueben una exclusión y radica ahí su capacidad de actuación. Por tanto, aunque parezca más propio de un sistema de Common Law que de Civil Law, lo cierto es que este mecanismo jurídico habilita de forma sorprendente, pero jurídicamente válida, al Tribunal Supremo para poder valorar la información aportada por las partes y, con intenciones loables en materia de la protección del medio ambiente, incluir especies exóticas invasoras dentro del Catálogo sin ser ninguno de los posibles actores reconocidos en el procedimiento administrativo de solicitud que se ha comentado en el apartado anterior.

Asimismo, y tras analizar las consecuencias, esta valiente interpretación no solo permite al Tribunal Supremo incluir especies exóticas sino que, los ciudadanos y las organizaciones ambientales que pueden ver sus intenciones frustradas por la negativa de la Administración Pública no tienen por qué desistir en su empeño pues parece haber aún la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en búsqueda de esa inclusión que había sido negada y que, como se ha podido

observar, es posible que se lleve a cabo de una forma sorprendentemente garantista.

4.3.2.1. La respuesta del ejecutivo a la intromisión judicial, la Ley 27/2018

Los graves efectos que conlleva la inclusión de una nueva especie en el Catálogo implican no solo problemas para la flora o la fauna concreta, sino para toda aquella economía que iba ligada a la explotación de la misma especie pues, como se verá a continuación, la inclusión implica la prohibición de posesión, transporte y comercio, entre otros.

Hay especies que, por su configuración y morfología no afectan en nada a ningún sector económico de forma directa porque nunca se ha comercializado con ellos pero existen otras que, como es el caso de la trucha arco-iris, añadida al Anexo por la STS 637/2016, son objeto de explotación piscícola -u otro tipo de explotación- y, debido a las restricciones, supone la imposibilidad de ejercer estas prácticas fuera de campañas de control y erradicación, lo que derivó en su momento en un impacto económico negativo para las zonas rurales que tienen como una de sus fuentes de ingreso este tipo de prácticas³¹. Ello implicó, sin dilaciones, la queja de algunas de las Comunidades Autónomas que, al ser responsables de la gestión de la actividad cinegética y piscícola, se veían abrumadas por este impacto³². Con este motivo, se aprueba la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con el objetivo de “encontrar una solución que compatibilice la protección del medio ambiente de conformidad con la sentencia del Tribunal Supremo, con la actividad y el empleo de los sectores cinegético y piscícola”. Con estos cambios, la Ley 42/2007 sigue exigiendo información científica suficiente como para catalogar especies y se sigue permitiendo, sin duda, que aunque sean económicamente beneficiosas se incluyan en el Anexo, pero se permitirá también que, en aquellas áreas ocupadas antes de 2007, es decir, el año de promulgación de la primera Ley, puedan utilizarse todas las modalidades de caza y pesca

³¹ De esta forma puede verse reflejado en los periódicos de la época que aluden directamente al Tribunal Supremo y las consecuencias de su resolución: https://www.abc.es/espana/castilla-la-mancha/abci-prohibicion-pescar-trucha-arcoiris-y-carpa-desconcierta-sector-201611051616_noticia.html (Consultado en fecha 24/09/2021).

³² Así lo expone el preámbulo de la Ley 7/2018, que modifica la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en un afán de justificar los cambios que van a producirse.

para el control y erradicación de las susodichas especies invasoras. Ahora bien, con el ánimo de desincentivar las sueltas ilegales que tantos problemas ocasionan, estas prácticas no se permiten fuera de las zonas donde las especies exóticas invasoras han sido “naturalizadas” con anterioridad al año 2007 (FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, 2019, p. 250-253).

Es por ello por lo que, en el empeño de excluir estas especies del CEEI, y ante la negativa del Tribunal Supremo con una Sentencia trascendental, el legislador no cesa en su empeño y promulga una norma para evitar las consecuencias de la jurisprudencia en un afán de proteger la economía por encima del medio ambiente, política común y usual desde la primera crisis financiera.

4.3.2.2. Especies exóticas invasoras, sí, pero “naturalizadas”

Con la aprobación de la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se introduce por intereses económicos³³ dentro del concepto español de “especies exóticas invasoras” la posibilidad de que a una de ellas se la pueda considerar como “naturalizada”. Esta categoría, de acuerdo con el artículo 3.29ter, se otorga a la fauna o la flora que esté establecida en un ecosistema con un carácter permanente, siempre y cuando esa permanencia se deba a una introducción anterior a la promulgación de la Ley, es decir el año 2007, que no de la modificación. Para que se las considere como tal, además, no deben darse ni indicios ni evidencias de que la permanencia de esas especies alóctonas no afecta de forma negativa grave en el medio ambiente y el ecosistema en el que habita. Finalmente, y como último rasgo, la especie debe presentar un especial interés social o económico para ser considerada naturalizada a efectos del ordenamiento jurídico español.

La declaración de especie naturalizada tiene consecuencias muy importantes para las restricciones a las que se ve sometida la especie pues, de acuerdo al artículo 64.3 LPNB, es posible suspender los efectos del catálogo o, incluso, descatalogar a una especie si se la ha señalado con esos

³³ Más información sobre la modificación de la Ley en el apartado de este mismo documento “4.2.1.2.1.- La respuesta del ejecutivo a la STS 637/2016, la Ley 7/2018”.

rasgos, siempre que sea por motivos de interés público, especial hincapié en el sector económico.

4.4. Efectos de la inclusión

Los efectos de la inclusión de una nueva especie en el CEEI tienen duras consecuencias para cualquier actividad relacionada con esta. El artículo 7 del RD 630/2013 detalla la situación en la que se encuentran la fauna y flora tras la adición de estos y las implicaciones que conlleva.

En primer lugar, conlleva la prohibición genérica de su posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos, que pudieran sobrevivir o reproducirse, incluyendo el comercio exterior. Y aunque el efecto se da en general es cierto que, de acuerdo al propio cuerpo normativo, es posible limitar la dureza de los efectos cuando existan razones de investigación, salud o seguridad, previa autorización administrativa, o cuando se encuentren en un plan de control o erradicación que así, con este fin, lo contemple. Es, por tanto, una prohibición reglamentaria sujeta a una posible dejación de efectos. En segundo lugar, una especie catalogada como invasora ve imposibilitada su introducción en la naturaleza. Este efecto se ve también limitado, pues, aunque el artículo séptimo no lo especifique claramente, el Anexo que incluye las EEI delimita a algunas regiones concretas sus efectos como es el caso de la ya mencionada modificación del catálogo llevada a cabo en 2019 la cual solo despliega sus efectos en las Islas Canarias en el caso de la flora añadida. En tercer lugar, cuando exista una especie invasora introducida en la naturaleza y ésta se extraiga del medio natural por el motivo que sea no podrá ser reintroducida, dando un sentido de refuerzo mayor a lo comentado en el segundo lugar, pero con la salvedad de que podrá realizarse una introducción si así lo autoriza la Administración Pública competente, entiéndase como tal la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, basando esta decisión, de nuevo, en los procesos de investigación que se estén llevando a cabo o, en su caso, en la salud o seguridad de las personas. En consecuencia y con toda lógica, en cuarto lugar se establece la imposibilidad de realizar acciones de promoción y fomento de las especies exóticas invasoras catalogadas como tal.

5. Las acciones administrativas contra las especies exóticas invasoras

5.1. La jerarquía de los principios de actuación

Como viejos conocidos desde hace tiempo y con las pocas modificaciones terminológicas que se han llevado a cabo, se encuentra el ordenamiento jurídico español en consonancia con el internacional, y más en concreto, con el europeo, al basar su acción contra especies alóctonas invasoras en tres principios que, recogidos en distintos artículos y formas del RD 630/2013, mantienen una suerte de régimen de supletoriedad donde si no se cumple el primero debe darse paso al siguiente, estipulándose el siguiente orden: prevención (artículo 8 y de 11 a 13), en primer lugar, detección rápida y respuesta (artículo 14), en segundo y, si todo falla, debe acudir al control de las especies y su erradicación si ello es posible (artículos 10, 15 y 16). Existen en todo el territorio nacional muchos planes distintos para regiones diferentes y especies invasoras concretas de esas zonas, pero las actuaciones tienen por objeto estos tres principios.

Si bien es cierto que en algunos casos pueden considerarse unidas porque se encuentran correlacionadas, y de hecho existen algunos planes concretos de lucha contra EEI que así las conciben³⁴, lo cierto es que al tratarse de momentos diferentes de la introducción de la especie exótica invasora, pues en la prevención aún no ha ocurrido y en la detección temprana y respuesta rápida sí, es preferible catalogarlo de forma separada.

5.2. Acciones de prevención

Tal y como detallan las fuentes internacionales, ya sea de organizaciones internacionales o de la propia Unión Europea, la prevención es el elemento más importante, económico y eficaz en la lucha contra las especies exóticas invasoras. De este mismo modo lo detalla el mismo RD 630/2013, aunque no de forma concreta, sí lo hace en las disposiciones en que especifica que la prevención es el mecanismo adecuado para evitar la introducción de las especies en el medio natural (Disposiciones transitorias

³⁴ Tal es el caso de la Estrategia de gestión, control y posible erradicación del camalote (*EICHHORNIA CRASSIPES*, p. 18-19).

primera y quinta). En este sentido, la prevención se establece como principio y estrategia clave para evitar la dispersión de EEI y su efectividad se puede basar, entre otras medidas que puedan contener planes específicos, en conocer las vías de entrada de estas especies de forma que puedan crearse mecanismos para evitar dicha introducción y cuya aplicación es capaz de tener altos índices de efectividad³⁵, así como campañas de sensibilización y educación pública ambiental³⁶. Aun así, la realidad que se encuentra en la práctica es que este tipo de acciones preventivas que se encuentran en los planes no se detallan en medidas concretas³⁷ o son más bien abstractas³⁸.

5.2.1. Control de las entradas usuales

Existen dos tipos distintos de entrada posibles para la introducción de estas especies en territorio nacional: voluntaria e involuntaria.

Se trata, por la parte que corresponde a la introducción intencionada o voluntaria de especies exóticas invasoras, de los mecanismos de los que se disponen en control de fronteras que se establecen en los artículos 11 a 13 del RD 630/2016, donde se detalla que tanto en los Puestos de Inspección como en los transportes aeronáuticos y marítimos de viajeros, se realizarán controles y, en el caso de detectar en alguno de ellos una especie alóctona se notificará a un veterinario que revisará si ese animal o planta está catalogado como invasor y, en caso de respuesta afirmativa, se rechazaría la introducción de dicha especie en territorio nacional. Por

³⁵ De acuerdo con el Manual de gestión de *Baccharis Halimifolia*. Ihobe, Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, 2014, p. 35.

³⁶ De acuerdo con la Estrategia de gestión, control y posible erradicación del camalote (*EICHHORNIA CRASSIPES*, p. 20).

³⁷ Tanto es así que la propia memoria de actuaciones en la lucha contra las especies exóticas invasoras en el período 2019-2020 de Cataluña especifica con rotundidad que las actuaciones de prevención a nivel catalán son muy deficitarias y que, en consecuencia, es preceptivo impulsar con presteza este apartado porque, en el mismo párrafo, reconoce la importancia de la prevención que tanto se ha comentado también en este documento. Consultado en fecha 02/06/2021: Memòria espècies exòtiques invasores DTES. 2019-2020 (gencat.cat)

³⁸ A modo de ejemplo, la Guía divulgativa para el control y la erradicación de flora invasora exótica en Canarias (p. 35) detalla que la mejor forma de prevención en la lucha contra la flora invasora en las Islas Canarias es no dañar la flora autóctona cuando se estén realizando tareas de erradicación y control de la alóctona porque “éstas se encargarán de colonizar la zona y convertirse en la mejor prevención”. Tras la rotundidad de la afirmación del documento mencionado, uno puede llegar a pensar que esta argumentación se basa en que la especie autóctona vencerá a la “invasora” y que la mejor prevención es “dejar hacer a la naturaleza”. Consultado en fecha 02/06/2021:

00_Control_Especies_Invasoras_SPA.pdf (gobiernodecanarias.org)

tanto, la prevención reside en el establecimiento de estos sistemas de inspección fronterizos, en primer lugar, como método de entrada en categoría de mascotas o comercio. Asimismo, puesto que el comercio o el factor lúdico es tan importante en este aspecto, pueden darse transacciones ilegales por internet que eviten los mecanismos de prevención anteriores, así que pueden establecerse actuaciones también de inspección y/o control en los centros de venta de flora ornamental, grandes establecimientos comerciales, viveros u otros centros que dispongan de restos vegetales para la venta³⁹, así como en los centros autorizados para la venta de fauna.

Con la intención de apuntar en una dirección más concreta todo lo anterior, es con el Real Decreto 570/2020, con el cual se inicia la ejecución de lo dispuesto en el artículo 54 de la LPNB y somete a autorización administrativa la importación a territorio nacional de todas aquellas especies que puedan suponer un riesgo sustancial a las especies silvestres autóctonas o que puedan suponer problemas tales como enfermedades, plagas u análogos. En este contexto el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha elaborado recientemente un listado paralelo al CEEI⁴⁰ que tiene como objetivo recoger aquellas especies que tienen un potencial carácter invasor en territorio nacional. Dicho listado, por tanto, no entra a tratar aquellas especies ya incluidas en el catálogo, ya sea el español o el europeo⁴¹. Esta colección de especies podría denominarse, por tanto, como pariente del derogado y problemático “Listado de Especies Exóticas con Potencial Invasor”, del primer Real Decreto que reguló el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras. Sin embargo, como detecta BLASCO HEDO, el Real Decreto no señala en ningún momento la situación de la importación de estas especies dentro del territorio europeo donde, en un principio, existe libre circulación de

³⁹ De acuerdo con la Estrategia de Gestión, control y posible erradicación del Plumero de la Pampa (cortaderia selloana) y otras especies de cortaderia, por el Ministerio para la Transición Ecológica, 2018, p. 14.

⁴⁰ El cual incluye 3140 especies de acuerdo con el documento Excel albergado en la web del Ministerio. Consultado en fecha 05/06/2021:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-exoticas-invasoras/ce-eei-iea-listado.aspx>

⁴¹ Información extraída de la página web del ministerio donde se expone brevemente el contenido del listado sin mucha información pues parece que aún está en desarrollo al encontrarse el mismo en formato Excel, y, en base a este formato, puede suponerse que está en vías de desarrollo. Más información:

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-exoticas-invasoras/ce-eei-iea-listado.aspx>

mercancías (BLASCO HEDO, 2020, p. 130-131), dejando de aplicación lo anterior solo para los terceros Estados. Ello supone un gran problema pues implica que si la fauna o flora proviene de un Estado Miembro su detección fronteriza se complicará y, como indica muy acertadamente Hulme (HULME, 2020, p. 1544-1545) en relación con un caso similar en Nueva Zelanda⁴²: “La efectividad del listado [o catálogo] en la prevención de la introducción de flora [o fauna] de alto riesgo es proporcional a las capacidades otorgadas por el régimen legal de inspección fronteriza”.

5.2.2. Educación ambiental

La educación ambiental se desenvuelve en el terreno de la prevención como una herramienta imprescindible para el control de las especies exóticas invasoras y su potencial daño ambiental. Es importante aclarar a la población que las especies alóctonas de esta índole están asociadas a graves problemas ecológicos y darles herramientas, a su vez, para ayudar en esta lucha de la que la gente está ya comienza a estar muy concienciada. La problemática de este tipo de educación es que, al ser las EEI una materia novedosa en la actualidad, al menos a nivel social, implica que deben buscarse nuevas herramientas funcionales para que el mensaje llegue a las personas y por ello la importancia de planes bien elaborados que detallen estas estrategias (VERBRUGGE et al., 2021, p. 10).

Se destaca la utilidad de los entes locales por la cercanía a la gente y por la capacidad comunicativa de mayor calidad que tiene un Ayuntamiento con los ciudadanos de su término municipal y por eso es deseable realizar estrategias de sensibilización concretas, centradas en un público objetivo, con la finalidad de conseguir no sólo concienciar, sino modificar comportamientos, que es la verdadera esencia de la educación ambiental, y defender la importancia del papel que juega cada persona ante el desafío de la lucha contra las EEI⁴³. Estas estrategias son un target ideal para los entes locales pues se clarifica en el mismo texto que los objetivos son en general escolares, voluntarios y zonas afectadas por las

⁴² Aunque el control neozelandés es mucho más estricto, teniendo una “white list” donde, todo aquello que queda fuera de esta, obtiene directamente una prohibición de importación. Esta situación, sin embargo, se entiende desde su punto de vista por su carácter insular y la problemática que ello supone.

⁴³ Según el informe sobre Gobernanza y Estrategias para la lucha contra las especies exóticas invasoras en la Cuenca del Guadiana. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, p. 13.

EEl, con los cuales el consistorio del territorio concreta suele tener buenos canales de comunicación.

Dentro de la importancia de la educación ambiental existe un tema de actualidad que es interesante mencionar: el movimiento animalista. Existe gente que, creyendo que está ayudando a los animales y medio ambiente, sentimientos loables donde los haya, actúa de forma inconsciente y con poco conocimiento de la ecología y, en este caso concreto, de la fauna exótica invasora, pues este es un problema usualmente con la fauna y no con la flora. Ello deriva en ocasiones en sueltas de, por ejemplo, visones americanos en cautividad⁴⁴ los cuales se encuentran controlados por estrictos planes de gestión⁴⁵. Con una educación ambiental suficiente estas personas verían que la liberación de una especie exótica invasora no solo no ayuda al medio ambiente, sino que lo perjudica y, por tanto, esta es una especie que si bien puede ser dispuesta en algún centro o refugio⁴⁶, lo cierto es que no pueden estar en libertad en territorio español.

5.2.3. Colaboración informativa interadministrativa

Parte fundamental de la lucha contra las EEI es la colaboración en materia de información de forma que todos aquellos datos que se intercambien con el resto de las Administraciones Públicas implicarán un paso más en acabar con este problema ambiental, de manera que no solo estudios sino también recuentos y movimientos de las especies puede llegar a ser de utilidad. En este sentido, el documento “Gobernanza y Estrategias para la lucha contra las especies exóticas invasoras en la Cuenca del Guadiana” establece como necesaria una colaboración y coordinación entre los departamentos de protección ambiental o entre las Administraciones Públicas que por razón de territorio puedan verse

⁴⁴ Noticias muy ilustrativas al respecto: En 2005: Un grupo de activistas libera 30.000 visones americanos de una granja en Galicia (abc.es) y, cuatro años más tarde, en 2009: El visón americano ya está por toda Galicia y amenaza las aves acuáticas (lavozdeg Galicia.es).

⁴⁵ La Estrategia de gestión, control y erradicación del Visón Americano (Neovison Vison) en España define claramente las características que debe poseer una granja de visones y los mecanismos de prevención que se deben tomar para evitar posibles fugas.

⁴⁶ Existe, al momento de la redacción de este documento, un Proyecto de Real Decreto sobre ordenación de núcleos zoológicos que pretende regular la existencia de refugios y santuarios de animales. Esta es una oportunidad de formulación de un ámbito específico para la creación de zonas o lugares especiales para la conservación mientras vivan de este tipo de animales que deben estar, por su característica de invasores, en cautividad.

afectadas. Resulta fundamental, por tanto, más allá de las obligaciones normativas establecidas en el ámbito internacional o regional. Ello, incluso, puede ir más allá incluso de los meros avisos o intercambio de opiniones y comprender incluso una suerte de colaboración experimental de problemas y soluciones previos.

5.3. Detección temprana y respuesta rápida

Una vez ha fallado la prevención y, como resultado, se encuentra una especie exótica invasora dentro de territorio nacional, el siguiente paso o principio de actuación se basa en una rápida detección de este suceso y, como consecuencia, una veloz respuesta para paliar los efectos ambientales y económicos que podrían suponer un descontrol de la especie.

Se establecen distintos criterios que se basan en tres fundamentos principales en esta fase: detección, evaluación y respuesta. En este sentido, de forma muy acertada y explicativa, el Manual de gestión de *Baccharis Halimifolia* implementa un cuadro orientativo con las secuencias de acción que deben llevarse a cabo basado en los pasos anteriores, que es el que se detalla a continuación.

SISTEMA DE DETECCIÓN TEMPRANA Y RESPUESTA RÁPIDA				
SECUENCIA ↓	→ DETECCIÓN		→ EVALUACIÓN	→ RESPUESTA
	Identificación de la amenaza	Detección de la amenaza	Análisis y gestión de riesgos	Intervención rápida
	Identificación de la modalidad de dispersión y vías de entrada	Vigilancia y monitoreo	Evaluación de la magnitud y la severidad del impacto real y potencial	Consulta y acciones coordinadas
	Identificación de la influencia del medio	Diagnóstico	Evaluación de las opciones de acción	Poner en marcha las medidas apropiadas
	Identificación de áreas susceptibles de ser invadidas	Notificación	Evaluación de las condiciones legales que permitan iniciativas Evaluación de los efectos potenciales de la respuesta Evaluación de consecuencias sobre la Administración	Plan de comunicación

Manual de Gestión de *Baccharis Halimifolia*. Cuadro de Sistema de Detección temprana y Respuesta rápida. Capítulo 2, página 35.

Siguiendo las pautas establecidas por el propio Manual, existen cinco tipos de acciones distintas en el marco de la detección temprana y

respuesta que se clasifican en los siguientes puntos: vigilancia, diagnóstico, evaluación, notificación y respuesta.

En primer lugar, la vigilancia, muy en consonancia con la prevención debido al hilo conductor que los representa, se basa primeramente de un monitoreo activo y planificado en zonas estratégicas para intentar detectar una especie concreta, sobre la que verse el plan en cuestión, para poder detectar una invasión con la premura suficiente como para cortarla de raíz. El segundo tipo de vigilancia, una de tipo más pasiva, se centra en la fortuna de que una inspección esporádica, no programada, un voluntario o un ciudadano avisten una especie incluida en un plan y lo notifique. Es por ello por lo que, en este punto, es tan importante la prevención de ámbito educacional ambiental y de colaboración ciudadana.

Las inspecciones programadas, deberán realizarse por personal técnico de la Administración Pública o, en su defecto, contratado mediante contrato administrativo, pero siendo preferible la primera opción por la neutralidad y la transparencia que puede suponer o la imagen que puede dar. Respecto al segundo tipo de vigilancia, la colaboración ciudadana, se puede afirmar que es un mecanismo útil, vinculado a la educación ambiental, pero en un aspecto más desarrollado del problema en el sentido en que la especie se encuentra ya introducida en el medio. Es la creación de sistemas para que el ciudadano conozca e identifique las especies exóticas invasoras de su zona, así como sus problemáticas, y disponga de medios para alertar a las autoridades en caso de observancia de estas. Para ello, por ejemplo, en la Red de Parques Nacionales se han creado folletos informativos con las especificaciones de algunas especies que se encuentran en estas zonas, imágenes de estas y sus formas de identificación (GALLARDO, CAPDEVILA, 2018, p. 46-47). Así, cualquier persona que transite una zona de interés natural puede aportar su grano de arena mediante una alerta temprana.

Una vez encontrada la especie exótica debe discernirse si tiene la categoría de invasora y, por tanto, si está catalogada. Para su diagnóstico será importante tener en cuenta las características estacionales y regionales de la especie para evitar errores. Dependiendo de los resultados de este análisis deberá evaluarse si existe un grado de riesgo o problema para la fauna y flora autóctonas ya que, dependiendo de dicha evaluación, las medidas a tomar pueden ser distintas. Detectada la especie que tiene un riesgo concreto para el ecosistema en el que se encuentra será

preceptivo informar a las autoridades administrativas competentes y que esta información comience a fluir por las Redes de Alerta Temprana que recogen la mayoría de los planes o estrategias de lucha contra diferentes especies exóticas invasoras y que se encuentra regulado en el artículo 14 del RD 630/2013.

Finalmente, la respuesta rápida se dará en consecuencia de los descubrimientos realizados en la inspección, diagnóstico y evaluación, así como por la información aportada por la comunicación interadministrativa, que llevará a la solución más eficiente para solventar el problema con el menor coste material y económico, así como ambiental, posible.

5.3.1. La Red de Alerta para la vigilancia de especies exóticas invasoras y las Redes de Alerta Temprana

La Red de Alerta para la vigilancia de especies exóticas invasoras, regulada en el artículo 14 del Catálogo de Especies Exóticas Invasoras, se crea como una suerte de red de redes, como un punto focal de información que conecta a la Administración General del Estado, las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas y las Direcciones Generales correspondientes que por razón de invasiones biológicas deban estar involucradas. Para estos casos el CEEI señala especialmente la Dirección General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad como autoridad administrativa CITES, y una oficina de coordinación en la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica. Esta Red de Alerta se establece como un punto de coordinación entre las diversas Redes de Alerta temprana que se instalarán como puntos focales de especial interés por su casuística y su posibilidad de sufrir una invasión biológica, conforme especifica el párrafo segundo del artículo decimocuarto. Estos puntos focales son regulados por las Comunidades Autónomas dentro de su territorio y sirven como punto de aviso por parte de voluntarios individuales, así como organizaciones o técnicos que deseen colaborar con la Administración Pública en la lucha contra este grave problema medioambiental.

Se pueden detectar dos problemáticas respecto a esta mecánica de actuación como “respuesta rápida” y es que, en primer lugar, se confía en sobremanera en la capacidad del individuo o colectivo en localizar especies

exóticas invasoras y que, además, es una tarea que se realiza de forma voluntaria, sin contraprestación, con lo cual existen menos incentivos para colaborar y, en segundo lugar, es que la mayoría de las Comunidades Autónomas no poseen aún este sistema implantado⁴⁷. Estos sistemas, además, se basan en el relleno de unos documentos o instancias que se envían por correo electrónico a un e-mail creado con el fin de servir a la Red de Alerta Temprana⁴⁸. Ello tiene connotaciones negativas a la hora de paliar con las EEI tanto a nivel rapidez como efectividad pues un sistema de estas características, sin mucho más que ofrecer, ya sea por falta de recursos o de intención, sin inspecciones periódicas y dejando todo el peso en la vigilancia pasiva, implica que esa “detección rápida” puede que no sea tan veloz como cabe esperar y que resulte en unas consecuencias infructuosas y negativas para los ecosistemas.

5.4. Control y erradicación

Una vez todo ha fallado y la especie se encuentra instalada en el ecosistema nacional debe pasarse a una estrategia de control y erradicación de la planta o animal invasor. Estas estrategias se basan en acciones concretas de afección determinada para la especie que se desea controlar debido a las diferencias morfológicas e idiosincráticas de cada una de ellas. Por ello es tan importante conocer las vicisitudes de cada especie exótica invasora, sus formas de reproducirse, su *modus vivendi*, y, en general, su existencia, porque para combatir las hay que luchar en todos los aspectos donde pueda dárseles caza para erradicarlas pero siempre dentro de estos planes de actuación porque la permisividad administrativa con determinadas especies para su caza o pesca puede dar lugar a sueltas malintencionadas con este fin y el remedio, como dice el dicho, sería peor que la enfermedad. Por tanto, la Red de Alerta y su intercambio de la

⁴⁷ Contando que la normativa está aprobada desde hace ya 8 años al momento de realizar este documento, solo cuentan con una Red de Alerta Temprana las Comunidades de Canarias, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valencia, Galicia, La Rioja y Murcia.

⁴⁸ Si bien es cierto que existen excepciones como el documento ya citado de Estrategias para las EEI de la Cuenca del Guadiana, que incluye dentro de las acciones de vigilancia la activa por inspectores, la realidad es que hay otras estrategias que obvian este aspecto como son, en general, las Estrategias para especies concretas desarrolladas por el Ministerio competente que referencian especies tales como el Visón Americano, el Camalote y el Plumero de la Pampa, entre otros. Para consultarlos se puede acceder al siguiente enlace (Consultado en fecha 03/06/2021):

<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/especies-exoticas-invasoras/ce-eei-estrategia-planos.aspx>

información es clave para un control efectivo de las especies introducidas en el medio ambiente.

No tiene sentido pararse a exponer todos y cada uno de los mecanismos concretos de control pues existen desde la retirada y/o destrucción de nidos del avispión asiático⁴⁹, hasta la obligación de trapeo y revisión de estas trampas un mínimo de dos veces diarias en el caso de granjas de visón americano, ello dentro de un conglomerado de especificaciones concretas de las medidas de seguridad que debe poseer una granja de visones⁵⁰. Sin embargo, sí que es interesante el hecho de que en la mayoría de las estrategias existen puntos de conexión en el modo de hacer determinadas acciones y suelen dividirse en dos tipos esencialmente: las acciones mecánicas (o físicas, dependiendo del nombre que les dé el plan pero que en esencia es tienen el mismo trato) y las químicas.

5.4.1. Acciones mecánicas

En el caso de que la especie invasora sobre la que verse el plan sea flora, el sistema de acción mecánica, de acuerdo con lo establecido en el Plan de control y eliminación de especies vegetales invasoras de sistemas dunares, se puede catalogar mediante distintas actividades las cuales son tanto “retirada [de la especie], como el arranque y desbroce de plantas, pero también alteraciones del medio físico en el que viven las especies, como sería el sombreado o la alteración de factores como el pH o la salinidad, así como acciones más drásticas como es el fuego controlado”⁵¹. Estas acciones, sin que sirvan de ejemplo para acciones para con la idiosincrasia de una planta concreta, sí que se ven adecuadas para un margen de actuación generalizado debido a que, como establece el título del plan y a

⁴⁹ La Estrategia de gestión, control y posible erradicación del avispión asiático o avispa negra (*Vespa velutina* ssp. *Nigrithorax*) en España, en sus páginas 20 a 22, especifica los métodos posibles para la retirada de dichos nidos. Asimismo es curioso, y de aquí proviene esencialmente el hecho de conocer las especificaciones de cada especie, de que existen múltiples recomendaciones solo para el hecho de extraer estos nidos tales como hacerlo durante el amanecer o el anochecer porque es un insecto diurno o, llegando a exponer asuntos tan concretos como que “el nido primario construido por la reina fundadora tras emerger de su periodo de hibernación se encuentra normalmente en alturas bajas y en áreas protegidas”.

⁵⁰ La Estrategia de gestión, control y erradicación del Visón Americano (*Neovison Vison*) en España contempla, en sus páginas 49 a 52, once puntos distintos solo para el control y la gestión de los visones americanos en las granjas para evitar su escape de éstas.

⁵¹ Aunque pueden existir acciones similares en la fauna como por ejemplo el fuego se considera una posibilidad, aunque excepcional, dentro de la eliminación mecánica de los nidos de avispión africano, así como el disparo a los nidos.

diferencia de la mayoría de estas estrategias, se define para una generalidad de vegetaciones⁵². En el caso de la fauna la actividad es distinta pues en general, y así ocurre con el visón americano y con los ofidios invasores en las islas⁵³, el protocolo a seguir son un seguido de acciones de trampeo, así como el rastreo y captura por personal técnico especializado, lo cual es, como resulta comprensible, más costoso tanto en tiempo como en eficiencia.

5.4.2. Acciones químicas

Las acciones químicas no se emplean contra todas las EEI catalogadas, pues es una solución compleja y arriesgada, pero es cierto que en los planes contra flora alóctona se encuentra más uso que contra fauna⁵⁴. Aun así, cualquier acción que comporte el uso de agentes químicos con este fin, debe realizarse en el marco del control de plagas declarado de utilidad pública según el artículo 15 de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, o del control de otras plagas en base a razones de emergencia. Este sistema, sin embargo, se encuentra sometido a autorización administrativa de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En el abanico químico, por tanto, existen multitud de opciones que llevar a cabo, una vez más, dependiendo de las especificaciones de cada especie exótica invasora. Por ejemplo, en el caso del avispon africano, la estrategia específica que la “inyección de un biocida autorizado (después si es posible de haber obstruido las salidas del nido), que provoca la muerte de las avispas en el interior del nido para, a continuación, descolgarlo del lugar donde se encuentra anclado”. Añade a ello que, debido a la posibilidad de afectar a organismos no vinculados a la acción, así como a la posibilidad de encontrar dificultades para ejercitarla por accesos complicados u otros símiles, solo debe recurrirse a este método cuando sea

⁵² Aunque dependiendo del caso el tipo de extracción y los costes pueden variar enormemente, pues una planta terrestre no requiere el mismo esfuerzo que una planta subacuática y todo ello son factores que deben valorarse y calcularse a la hora de hacer las previsiones de control y erradicación, contando que, a cada cierto tiempo que pasa, el precio aumenta. Pues, en este sentido la Estrategia de gestión del camalote, en sus páginas 24 y 25, advierte que se requieren camiones y retroexcavadoras para arrancar esta planta y que, en caso de que la invasión sea grave, deja éste de ser un método económicamente eficiente.

⁵³ De acuerdo con la Estrategia de gestión, control y posible erradicación de los ofidios invasores en las islas.

⁵⁴ Existen excepciones como es por ejemplo el caso del mejillón cebra donde la Estrategia de gestión establece la posibilidad de utilizar herramientas químicas contra ellos. Asimismo, contra el avispon africano se abre también dicha posibilidad.

ideal para ello, a suerte de ultima ratio penal. En el mismo sentido, sobre la posibilidad de afectar a ulteriores organismos, alerta la Estrategia de gestión del Camalote que, aun argumentando que económicamente es más eficiente que una acción mecánica, los efectos ambientales adversos pueden ser importantes⁵⁵.

En definitiva, es una acción arriesgada y con consecuencias que pueden implicar más daños naturales. Debe existir una ponderación y una justificación bien argumentada para conceder dicha autorización administrativa y después utilizarla.

5.5. Las dificultades administrativas en la lucha contra las EEI

Si hay un punto en el que las especies exóticas invasoras y la Administración Pública no parecen estar destinadas a entenderse, ése es su ritmo de actuación. Por un lado, las especies alóctonas de estas características tienen como uno de sus rasgos la capacidad de expandirse de forma sorprendente no solo a nivel de territorio sino en la velocidad en que lo hacen⁵⁶. Por otro lado, la Administración se caracteriza por una burocracia y un ritmo de actuación lento que, en muchas ocasiones, implica retrasos importantes en actuaciones urgentes, ya sea por necesidad de más personal, acumulación de informes y plazos, o incluso falta de interés.

Así pues, y obviando los criterios políticos que también pueden tener un impacto negativo significativo, se encuentran posibles deficiencias en dos ámbitos concretos de la tramitación administrativa⁵⁷: En primer lugar, en el ámbito de la tramitación general, hay que recordar que el procedimiento administrativo establece que, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza. Por tanto, si no se catalogan como urgentes todos los procedimientos de actuación contra estas especies puede darse un grave problema de

⁵⁵ Además, con esta especie concreta, la Estrategia detalla que por el lugar donde habita el camalote (zonas fluviales) y sus características, la utilización de estos métodos es inviable completamente.

⁵⁶ De acuerdo con la Memoria sobre especies exóticas invasoras, periodo 2019-2020, de Cataluña, el mosquito tigre ha invadido desde 2019 hasta 2021 gran parte de la Cataluña occidental, donde antes de esa fecha no existía constancia de su establecimiento.

⁵⁷ Así lo recoge de manera pormenorizada el documento de Revisión de 2021 sobre Gobernanza y Estrategias para la lucha contra las especies exóticas invasoras en la Cuenca del Guadiana. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, pp. 23-24.

dispersión y, por tanto, ambiental, en el tiempo en que pueda paralizarse el régimen de actuación. Por tanto, aunque el artículo 9 del CEEI establezca el carácter de urgencia para cuando se descubran graves efectos ambientales cometidos por una especie exótica invasora, catalogada o no, resulta ineficiente para el carácter general de las estrategias y planes que pueden encontrar, en el camino de su realización, controversias y asuntos sobrevenidos que pueden menoscabar la eficacia de sus actuaciones. Este aspecto, de hecho, no es más que una muestra de la ilógica legislativa en esta materia pues, como ya se ha comentado, sí existe la posibilidad de incorporar especies en el Catálogo mediante tramitación de urgencia, por lo cual y por extensión las acciones contra este tipo de seres deberían corresponder a la misma categoría. En segundo lugar, en el ámbito de la contratación pública existen limitaciones y retrasos significativos por los límites establecidos en la nueva Ley 7/2019, de Contratos del Sector Público, la cual es mucho más estricta que sus predecesoras. Ello tiene como consecuencia directa una tramitación lenta e ineficiente de un servicio tan amplio como es el de prevención, detección y control, que necesita de acciones rápidas y efectivas, a la par que caras. Si todos los trámites funcionan de forma rápida y eficaz, el procedimiento de contratación se vería en el mejor de los casos con una duración de un mes siempre y cuando la administración responsable de dicha contratación no hubiere licitado previamente el servicio a contratar que, en la práctica, es algo muy poco habitual.

6. Propuestas

6.1. El proyecto de Real Decreto de núcleos zoológicos y una posible especialización sobre las especies exóticas invasoras

Cada día se escucha más la palabra “santuario animal”, entendido por el preámbulo del Proyecto de Real Decreto como aquel núcleo zoológico que, conteniendo animales, está destinado a un fin distinto a la explotación de estos y que, como fundamento, tiene el mero mantenimiento de estos animales y el placer de su compañía. La Unión de Santuarios afirma, por otro lado, que éstos son zonas habilitadas con el objetivo de “llevar a cabo su labor de rescate [de los animales], cuidados y protección del modo más eficiente posible, manteniendo a esos animales al margen de la explotación y el abuso el resto de su vida” (LÁZARO, 2020).

Aun así, es importante aclarar que la idea de este Proyecto no es la regulación de santuarios únicamente, pues también se establece que será de aplicación para los sectores económicos que no pueden catalogarse como explotación de productos animales como alimentos o pieles, de forma que aquí podrían incluirse las tiendas de animales, entre otros.

En el ámbito de las EEI, establece el preámbulo del proyecto que sería posible, sin requisitos adicionales, que estos centros acogiesen a especies exóticas catalogadas como invasoras y, además, así lo confirmaría en caso de aprobarse, el artículo 1.7, el cual estipula que el Real Decreto se aplicaría

sin perjuicio de la normativa vigente en materia de especies exóticas invasoras y el resto de la legislación vigente en otros ámbitos que resulten de aplicación, tales como los medioambientales o las de sanidad animal o salud pública, incluyendo las normas que establezcan autorizaciones específicas de la autoridad competente para poder desarrollar ciertas actividades.

Un centro de estas características que fuese para especies exóticas invasoras debería ser catalogado, de acuerdo con el Anexo I del proyecto de Real Decreto, como Centro de recuperación de fauna silvestre, autóctona o alóctona. Sin embargo, en este proyecto, a pesar de las regulaciones que posee en materia sanitaria y de otra índole, no existen grandes referencias a la especies exóticas invasoras las cuales, a veces por razones de humanidad, ya que son criaturas que han sido traídas en muchas ocasiones de forma voluntaria por el hombre, deberían tener un centro en el que vivir, el cual entraría dentro de este cuerpo normativo, pero para evitar problemáticas de sueltas o escapes, debería existir un apartado regulador concreto y generalizado de las características que debe tener un centro capacitado para albergar EEI, tales como un sistema de especialización para albergar algunas especies para las que cuenten con equipamiento suficiente como para asegurar que no se producirán fugas. En este caso resulta muy interesante, por ejemplo, que un refugio de esta índole tenga que cumplir los mismos requisitos que una granja de visones americanos si quiere albergarlos. En el caso de otras especies que deseen controlarse y gestionarse en estos centros, que no posean un régimen concreto de control cerrado, no pueden aportar ninguna garantía de que no escapan. Es por ello por lo que se ve necesario que, en el caso de albergar especies exóticas invasoras o tener la intención de hacerlo, se

posea una autorización concreta para esa especie de que se cumplen unas medidas de seguridad adicionales que imposibilitan una introducción accidental del animal en la naturaleza.

6.2. El fin de las explotaciones a costa de las especies exóticas invasoras

Muchos problemas ambientales provienen de fugas de especies exóticas invasoras, ya sean intencionadas o involuntarias, de lugares de contención de estas con la finalidad de realizar explotaciones económicas. Como ya se han comentado, las granjas de visones americanos en concreto pueden llegar a ser extremadamente problemáticas a pesar de que se tomen todas las medidas adecuadas para su control. Y no solo acaba ahí la problemática, pues la pesca y la actividad cinegética de determinadas especies pueden acabar ocasionando sueltas malintencionadas por parte de particulares que repueblen una zona con, por ejemplo, la trucha arcoiris. Ello, incluso, puede darse dentro del margen de una zona rural cuyo turismo se basa en la pesca o la caza, entre otros, y puede interesar al propio municipio realizar dichas actividades en contra de la naturaleza.

Es por ello por lo que, para evitarlo, es necesario acudir a la raíz del problema la cual puede identificarse en este lucro económico que perciben privados de la existencia en su zona de estas especies alóctonas o de la propia cría de estas como es el caso de los visones (BRUFAO CURIEL, 2019, p. 25-26). En este sentido, determina que, imitando el ejemplo de algunos países europeos tales como Reino Unido y Noruega, entre otros, para tal fin deberían darse un margen de diez años de vigencia de autorización administrativa para el ejercicio de dicha explotación económica antes de acabar con ella (BRUFAO CURIEL, 2019, p. 15-16). Aunque el autor en su documento se refiere solo a la excepcionalidad del visón americano, existen otras muchas especies que pueden ser problemáticas o que, en un futuro, puedan llegar a serlo y, por lo tanto, es importante dejar de anteponer la economía al medio ambiente. Este lapso temporal de permiso administrativo, por otra parte, se ve lógico en aras de permitir que las empresas no se vean en una situación traumática de desamparo y puedan, poco a poco, ir virando su modelo económico a otro sector.

A pesar de todo lo anterior, no se puede ser muy optimista con esta propuesta, al menos de momento, y es que, aunque exista un fuerte

movimiento ecologista a favor de los cierres de las granjas de visones⁵⁸, que se haya incluido el concepto de especie exótica invasora naturalizada dentro de las concepciones de la LPNB, dotando a estos animales y plantas de suspensión de efectos siempre que sean económicamente rentables, hace ver que el legislador no tiene intenciones de prohibir su explotación por el momento.

6.3. La derogación de la modificación de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, realizada por la Ley 7/2018

Tras la anterior propuesta y todo lo expuesto en este documento resalta el hecho de la contrariedad que puede existir por la herramienta de “naturalizar” especies exóticas invasoras como un clamor evidente de que la economía y el antropocentrismo deben primar por encima del medio ambiente y, si en ocasiones es discutible debido al impacto que pueden generar una u otra, la realidad es que esta modificación está hecha para permitir la explotación de EEI que son económicamente rentables. Es, por tanto, debido a los grandes problemas económicos que causan las especies alóctonas, además de los de medio ambiente, por lo cual es imprescindible que se derogue el concepto de “especie exótica naturalizada” del ordenamiento jurídico y se vuelvan a activar todos los efectos sobre estas especies alóctonas.

6.4. Estrategias generales de actuación

Este punto puede ser un poco controvertido, pero aun así creo interesante reflexionar sobre el tema. Actualmente existen múltiples planes y estrategias de control, erradicación y gestión de especies exóticas invasoras específicas o, en un plano más general, de zonas concretas como regiones dunares o la Cuenca del Guadiana. Sin embargo, si es posible crear un régimen más general para la vegetación exótica invasora en dunares creo que sería posible crear un plan o estrategia supletorio y general para flora exótica invasora, así como otro para fauna, que fuesen de aplicación mientras se apruebe un plan concreto y que, a pesar de no contar con

⁵⁸ La agencia ecologista WWF está solicitando firmas de los ciudadanos en la actualidad para solicitar el cierre de estas granjas, de las cuales indican que aún quedan 32 en todo el territorio nacional, y las califica como “bombas biológicas”. (Consultado en fecha 05/06/2021): <https://actua.wwf.es/es/cierre-de-las-granjas-de-vison-ya>

todos los mecanismos útiles de gestión de la especie concreta, pues como se ha ido exponiendo cada una de ellas posee unas características únicas que hacen que su gestión pueda ser muy distinta, es necesario actuar rápido cuando se detecta una nueva especie invasora de la cual no existe plan de actuación y una vez empieza a ser perjudicial para los ecosistemas es de imperiosa necesidad frenarla. Ello no es invención de este documento, es uno de los principios fundamentales de la lucha contra las especies invasoras “detección temprana y respuesta rápida”. Por tanto, aunque no sea totalmente eficaz, un plan de acción contra nuevas especies exóticas invasoras o contra aquellas que aún no posean su propio plan se puede concebir como una necesidad para, si no atajar, al menos parchear el problema.

Una Estrategia General de prevención, detección rápida y respuesta, control, gestión y la posible erradicación de especies exóticas invasoras sería, por tanto, una forma relativamente eficiente de subsanar un problema creciente.

7. Conclusiones

Desde la promulgación de la primera normativa a nivel internacional hasta la actualidad ha pasado ya mucho tiempo, sin embargo, es curioso el hecho de que los principios de actuación se han mantenido, más o menos, iguales. La prevención, la respuesta rápida y el control o erradicación de especies, como tres pasos entrelazados pero cada uno con su propio tempo se establece, en la actualidad, como la medida más adecuada de actuar en la lucha contra las especies exóticas invasoras. A pesar de ello hay que denostar el hecho de que si bien todas las normativas, planes y actuaciones destacan el hecho de que la prevención es el punto más importante de este conflicto, asombra ver que es siempre el más olvidado y muestra de ello es la ya citada Memoria elaborada en Cataluña sobre su gestión de las especies exóticas invasoras donde se indica claramente que tienen una falta de actuación en este sentido, una grave deficiencia preventiva. Aun así, aunque esta región lo recalca expresamente, lo cierto es que la mayoría de los planes y/o legislaciones, como se ha comprobado, sufren este defecto. Primeramente, no existe un sistema de educación ambiental adecuado donde se informe de la problemática de estas especies, de forma que la mayoría de la población no es consciente e, incluso, se han dado acciones “ecologistas” que han empeorado la situación ambiental por este

problema. Asimismo, la situación fronteriza es posible catalogarla como deficiente desde el momento en que, si la especie proviene de un país europeo, en base al libre mercado y circulación que existe en la zona comunitaria, es mucho más difícil de detectar cualquier introducción en territorio nacional de estas especies y, como la capacidad de prevención es directamente proporcional a la eficiencia de control fronteriza, es posible catalogar actualmente el sistema actual como un sistema preventivo deficiente. No mejora mucho, tampoco, en el ámbito de la detección rápida cuando existe una problemática falta de fondos sumada a la escasa aplicación de inspecciones programáticas, dejando pues en muchos casos el sistema de detección a la actividad de voluntarios que rellenan un formulario en la página web de la consejería ambiental de la región pertinente, si es que la tienen habilitada, pues la mayoría de las Comunidades Autónomas aún no disponen de Red de Alerta temprana.

Finalmente, en lo que respecta al ámbito ejecutivo, los planes de control y gestión pueden demostrarse eficaces pues comprenden la idiosincrasia de la especie a la que van dirigidas debido a una excelente coordinación informativa derivada de la unión de datos derivada de los Catálogos Europeos. Ello implica un nivel alto de especialización que se resume en unos planes útiles, pero desgraciadamente escasos. Existen más de un centenar de especies exóticas invasoras en el Catálogo Español y no hay planes para todas ellas. Es apremiante aprobar un plan general de actuación bien desarrollado en base a las acciones expuestas en este documento como principios, tal y como se comenta en la propuesta cuarta.

En consecuencia, si es posible entender la máxima ejecutiva de la lucha contra las especies alóctonas bajo el principio de “más vale prevenir que curar”, tan extendido en la cultura española, lo cierto es que se va a necesitar mucha cura para solventar tan poca prevención.

En materia de legislación, si bien el Catálogo es un arma muy capaz para combatir el daño ambiental que sufren los ecosistemas nacionales, es insuficiente para acabar con el problema como se ha comprobado, pues el problema no se ha eliminado en casi una década tras su aprobación, sino que ha seguido creciendo con sus graves consecuencias. Es cierto que la actuación española es equivalente a la de muchos países, así lo demuestran los resultados de los objetivos Aichi, pero el desastre omisor que reflejan esos datos no es para mostrar alegría, sino preocupación y debe hacer reflexionar al Gobierno sobre las implicaciones que tienen los efectos de las

EI, tan conocidas, Es por tanto imperante que se deje de seguir el río mundial y se empiece a remar en busca de legislar lo más pronto posible en medidas más restrictivas para la introducción de estas especies y para la erradicación de las ya existentes si no pueden encerrarse en un centro de control que tenga la concepción de “santuario”, del mismo modo en que deben prohibirse la explotación comercial de este tipo de fauna y flora, así como la derogación de la “naturalización” pues si no el problema no dejará de ser el pez que se muerde la cola y que, por tanto, nunca encontrará una solución.

En suma, no hay que obviar que, a nivel estatal, la política ambiental ha sido relegada a un segundo lugar debido a ejemplos como la asunción de la cartera ambiental por la misma persona que adquiere la agrícola y pesquera que tantas veces se contradicen entre ellas o, llegando incluso a hacer desaparecer la materia ambiental de las carteras ministeriales y dejando esta importante labor a una mera Dirección General.

Finalmente, creo necesario reparar en el ámbito municipal, ese gran olvidado en política competencial, pues es preceptivo exponer que se infravalora la capacidad de los Ayuntamientos para dictar actuaciones destinadas a proteger los ecosistemas. La irracionalidad de privación de competencias de unas Administraciones Públicas a otras en la lucha por los poderes de actuación que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas y que, sin lugar a dudas, ningunean al sector local, implican en el ámbito de la protección ambiental claros desajustes que impiden un régimen de actuación más capaz y directo sobre las especies exóticas invasoras establecidas en regiones concretas porque el municipio ni tiene fondos para actuar ni, en muchos casos, capacidad. En este sentido, si se limita la competencia para actuar de una Administración Local que, conociendo mejor que nadie su territorio, conoce los entresijos de este, no se comprende cómo puede llegar este problema a encontrar una solución.

Referencias

ACERVES-ÁVILA, Carla. Los nuevos principios del derecho ambiental como guardagujas del Antropoceno. En: PENICHE CAMPS, Salvador; BERGER GARCÍA, Marco, ACEVES-ÁVILA, Carla (Coord.). **Gobernanza ambiental y el nexa agua, energía y alimentos: Aproximaciones desde el occidente de México**. Red Gobernanza Metropolitana, Los Belenes, Jalisco, 2020. p. 41-68.

ALEXIADES, Miguel. La antropología ambiental: una visión desde el Antropoceno. En: SANTAMARINA, Beatriz; BELTRAN, Oriol (Coord.). **Antropología Ambiental: Conocimientos y Prácticas Locales a las Puertas del Antropoceno**. ICARIA, Barcelona, 2018. p. 17-70.

ÁLVAREZ HALCÓN, Ramón Manuel. Las especies exóticas invasoras en la legislación española. **Revista Ambienta**, Madrid, núm. 109, pp. 14-33. 2014.

ARIAS MALDONADO, Manuel. Antropoceno. **Revista Universitaria de Cultura Paradigma**, Málaga, núm. 23, pp. 16-23. 2020.

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. **Fauna Exótica Invasora**. Madrid: Editorial Reus. 2019.

BLASCO HEDO, Eva. Real Decreto 570/2020, de 16 de junio, por el que se regula el procedimiento administrativo para la autorización previa de importación en el territorio nacional de especies alóctonas con el fin de preservar la biodiversidad autóctona española. **Actualidad Jurídica Ambiental**, Madrid, Recopilación mensual núm. 104, pp. 130-131. 2020.

BRUFAO CUIEL, Pedro. Las especies exóticas invasoras y el derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, Vol. III, núm. 1, pp. 1-54. 2012.

BRUFAO CUIEL, Pedro. Situación legal y propuestas jurídicas sobre la explotación del visón americano (Neovison vison) como especie invasora. **Actualidad Jurídica Ambiental**, Madrid, Recopilación mensual núm. 96, pp. 1-18. 2019.

CARVALLO, Gastón. Especies exóticas e invasiones biológicas. **Ciencia Ahora**, Santiago de Chile, núm. 23, p. 15-21. 2009.

CASADO CASADO, Lucía. Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, Vol. 9, núm. 1, p. 18-63. 2018.

CASADO CASADO, Lucía. El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras. **Derecho PUCP**, núm 70, pp. 241-278. 2013.

CASTRO-DIEZ, Pilar; ALONSO, Álvaro. Las invasiones biológicas: un problema global. En: JUNOY, Juan. (Coord.) **Especies Exóticas Invasoras: Cátedra Parques Naturales**. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2019, p. 13-28.

CAPDEVILA-ARGÜELLES, Laura; ZILLETI, Bernardo; SUÁREZ ÁLVAREZ, Víctor Ángel. Causas de pérdida de la biodiversidad: especies exóticas invasoras. **Memorias R. Soc. Esp. Hist. Nat., 2ª ép.** 10, Madrid, p. 55-75. 2013.

CLAVERO, Miguel; GARCÍA-BERTHOU, Emili. Invasive species are a leading cause of animal extinctions. **Trends in Ecology and Evolution**, Vol. 3, núm. 20, Girona, p. 110. 2005.

CRUTZEN, Paul J. Geology of Mankind, **Nature**, Vol 415, 23, p. 23. 2002.

CRUTZEN Paul J. The “Anthropocene”. En: EHLERS E., KRAFFT T. (coords.) **Earth System Science in the Anthropocene**. Springer, Berlin, Heidelberg, 2006. p. 13-18.

DJOGHLAF, Ahmed. Business depends on well-maintained biodiversity. **Business.2010 A Magazine on Business & Biodiversity**, Montreal, Vol. 4, Issue 1, p. 4. 2009.

EQUIHUA ZAMORA, Miguel; Et. Al. Cambio global: el Antropoceno. **CIENCIA ergo-sum**, Toluca, Vol. I, 23-1, pp.67-75. 2016.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: Caza, pesca y protección de especies naturales exóticas. **Ars Iuris Salmanticensis**, Salamanca, Vol. 7, pp. 250-253. 2019.

GALLARDO, Belinda; CAPDEVILA, Laura. Cambio Climático y Especies Exóticas Invasoras en la Red de Parques Nacionales: diagnóstico, adaptación y gobernanza. **Proyecto BioCambio, Fundación Biodiversidad**, s.l., pp. 1-52. 2018.

GARCIA ARANDA, Santiago. **La autonomía local en la Constitución de 1978**. Madrid: Dykinson. 2015.

HULME, Philip E. Plant invasions in New Zealand: global lessons in prevention, eradication and control. **Biological Invasions**, s.l. núm. 22, pp. 1539-1562. 2020.

JARIA MANZANO, Jordi. **El marc jurídicoconstitucional de la política ambiental**. Tarragona, 2003. 416 f. Tesis (Doctorado) – Programa de doctorado en Derecho. Universitat Rovira i Virgili.

LÁZARO, Susana. Definición de Santuario de Animales: Unión de Santuarios. **FESA**, Madrid, 2020.

LÓPEZ CANDELA, Javier. Las competencias en materia de medio ambiente de las corporaciones locales. **Cuadernos de Derecho Local**, Madrid, 4, pp. 72-88. 2004.

LÓPEZ BERMÚDEZ, Francisco. La interacción humanidad-tierra: el Antropoceno. En: VICENTE GIMÉNEZ, Teresa (Coord.). **Justicia ecológica en la era del Antropoceno**. Editorial Trotta, Madrid, 2016. p. 71-124.

LOZANO CUTANDA, Blanca. **Derecho Ambiental Administrativo**, 10ª Ed. Madrid: Dykinson. 2009.

PAGAD, Shyama; GENOVESI, Piero; SCALER, Riccardo. Review of the Impact of Invasive Alien Species on Species Protected under the Convention on Migratory Species (CMS). **IUCN**, Bonn, pp. 2-82. 2013.

PIMENTEL, David, Et. Al. Economic and environmental threats of alien plant, animal, and microbe invasions. **Agriculture, Ecosystems and Environment**, Ithaca, 84, pp. 1-20. 2001.

ROSENZWEIG, Michael. The four questions: what does the introduction of exotic species do to diversity? **Evolutionary Ecology Research**, Tucson, 3, 361-367. 2001.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J. Aspectos básicos del Derecho Ambiental: objeto, caracterización y principios. Regulación constitucional y organización administrativa del medio ambiente. En: TORRES LÓPEZ, M. Asunción; ARANA GARCÍA, Estanislao. (Dir.); CONDE ANTEQUERA, Jesús (Coord.). **Derecho Ambiental**. Tecnos, 3ª Ed, Madrid, 2018. p. 19-40.

SANZ RUBIALES, Íñigo. Medio ambiente y administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica. **Revista Democracia y Gobierno Local**, Madrid, núm. 25, pp. 4-13. 2014.

SCHUCHARDT, Bastian; SEVILGEN, Duygu S. Invasive alien species (IAS) policies and management in the German Wadden Sea. **Bioconsult Schuchard & Scholle**, Bremen, pp. 3-71. 2015.

SHINE, Claire; WILLIAMS, Nattley; GÜNDLING, Lothar. Guía para la elaboración de marcos jurídicos e institucionales relativos a las especies exóticas invasoras. **IUCN**, Gland, Suiza, Cambridge y Bonn, pp. xvi – 162. 2000.

TROUWBORST, Arie. Conserving European Biodiversity in a Changing Climate: The Bern Convention, the European Union Birds and Habitats Directives and the Adaptation of Nature to Climate Change. **Review of European Community & Internation Environmental Law**, Vol. 20, Issue 1, pp. 62-77. 2011.

TSIAMIS, Konstantinos; Et. Al. The EASIN Editorial Board: quality assurance, exchange and sharing of alien species information in Europe. **Management of Biological Invasions**, Helsinki, Vol. 7, Issue 4, pp. 321-328. 2016.

VERBRUGGE, Laura; Et. Al. Novel tools and best practices for education about invasive alien species. **Management of Biological Invasions**, Helsinki, Vol. 12, Issue 1, pp. 8-24. 2021.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. El nuevo paradigma de la justicia ecológica. En: VICENTE GIMÉNEZ, Teresa (Coord.). **Justicia ecológica en la era del Antropoceno**. Editorial Trotta, Madrid, 2016. p. 11-52.

WEST, C.J. Eradication of alien plants on Raoul Island, Kermadec Islands, New Zealand. En: VEITCH, C.R.; CLOUT, M.N. (Coord.). **Turning to the Tide: The Eradication of Invasive Species**. UICN, s.l., 2002. p. 365-373.