

**“SITUACIÓN LEGAL Y PROPUESTAS JURÍDICAS
SOBRE LA EXPLOTACIÓN DEL VISÓN AMERICANO (*Neovison
vison*) COMO ESPECIE INVASORA”**

“THE LEGAL REGIME AND PROPOSALS UPON THE AMERICAN
MINK (*NEOVISON VISON*) AS AN INVASIVE SPECIES”

Autor: Pedro Brufao Curiel, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura, pbrufao@unex.es

Resumen:

El visón americano es una de las especies invasoras más perjudiciales presentes fuera de su hábitat natural, cuyos escapes de las granjas para la industria peletera es la principal fuente de expansión de esta especie. Con vistas a reducir la pérdida de biodiversidad que provoca el visón americano se han publicado diversas normas que prevén la limitación de futuras explotaciones en un determinado ámbito territorial. En este trabajo se analiza su régimen jurídico, la jurisprudencia recaída y se proponen medidas a medio plazo para acabar con este riesgo ambiental.

Abstract:

The American mink is one of the most dangerous species outside its native range, whose escapes from fur farms are the main source of its geographical expansion. In order to reduce biodiversity losses brought about by American minks, some regulation regarding fur industry has been published in relation to prevent damages by new farms. In this essay, the legal regime of the American mink is described, along with case-law, and proposed policy options aiming at reducing the environmental risks posed by this species.

Palabras clave: Visón americano; Especies invasoras; Derecho de la Biodiversidad; Derecho Animal

Keywords: American mink; Invasive species; Biodiversity Law; Animal Law

Índice:

1. **Introducción**
2. **Análisis del vigente estatus jurídico del visón americano**
 - 2.1. **El régimen jurídico del visón americano como especie sometida a cría en granjas peleteras**
 - 2.2. **Medidas concretas de gestión administrativa del visón americano como especie invasora**
3. **Propuestas de *lege ferenda***
4. **Conclusiones**
5. **Bibliografía**

Index:

1. **Introduction**
2. **Review of the current legal status of the American mink**
 - 2.1. **Legal regime of the American mink as an invasive species bred up in fur farms**
 - 2.2. **Specific administrative management measures relating the American mink as an invasive species**
3. ***Lege ferenda* proposals**
4. **Conclusions**
5. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se detalla el vigente régimen legal de la explotación del visón americano (*Neovison vison*) tanto desde el punto de vista de su explotación como animal de producción como desde su inclusión en el Catálogo Español de Especies Invasoras¹.

La situación jurídica de la cría intensiva para el comercio y la industria peletera de esta especie ha sufrido diversas alteraciones en los últimos años debido a las modificaciones normativas que han afectado a las especies invasoras, así como a la influencia de la normativa de hábitats y espacios protegidos y la ejecución de diversos proyectos de recuperación de las poblaciones de especies autóctonas ligadas a los ríos, especialmente el desmán ibérico y el visón europeo, afectadas por la presencia y expansión del visón americano, pero también las poblaciones de peces y anfibios. Asimismo, la normativa de

¹ Sobre el régimen jurídico de las especies invasoras, recomendamos: BELTRÁN CASTELLANOS, J. M. (2019): Fauna exótica invasora, Editorial Reus, Madrid.

bienestar animal aplicada a esta especie es un serio condicionante de la actual explotación de las granjas.

En este trabajo se analiza el régimen jurídico aplicable a esta especie invasora y se proponen algunas medidas de interés para reducir o incluso eliminar sus efectos perjudiciales en nuestros ecosistemas, objeto del interés de diversas organizaciones ambientales².

2. ANÁLISIS DEL VIGENTE ESTATUS JURÍDICO DEL VISÓN AMERICANO

2.1. El régimen jurídico del visón americano como especie sometida a cría en granjas peleteras

El punto de partida para el análisis del régimen jurídico aplicable al visón americano es el conjunto de disposiciones sobre biodiversidad vigentes en España, siendo la norma general la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB), cuyo art. 54, sobre los efectos de las especies invasoras en la biodiversidad autóctona³, establece la garantía de conservación de especies autóctonas silvestres, para lo cual la Administración General del Estado prohibirá, con o sin actividad comercial⁴, la importación o introducción en todo el territorio nacional de especies o subespecies alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos.

Por otro lado y con indudables efectos en el comercio de fauna, se ordena que toda importación o introducción en el territorio nacional de una especie alóctona con efectos invasores esté supeditada a la obtención de una autorización administrativa por parte del ahora Ministerio de Transición Ecológica, de acuerdo con la catalogación de aquellas especies que puedan

² Como el WWF España, respecto de la que hemos de decir que este artículo es fruto de una investigación realizada para esta entidad y subvencionada por el MITECO, en el marco de la convocatoria de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en materia de investigación científica y técnica de carácter medioambiental.

³ De modo general, vid. BRUFAO CURIEL, P. (2012): "Las especies exóticas invasoras y el Derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura", *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 3, n° 1. SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. (2011): *Claves de Derecho Ambiental II. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos*, Iustel, Madrid.

⁴ Sobre el comercio internacional de vida silvestre, vid. BRUFAO CURIEL, P. (2019): *Comercio de flora y fauna. Aplicación en España de la Convención CITES*, Editorial Reus, Madrid.

causar tales riesgos. En todo caso, queda prohibida la suelta no autorizada de ejemplares de especies alóctonas y autóctonas de fauna, o de animales domésticos, en el medio natural. Es decir, no se trata de un mercado libre, sino intervenido en el sentido estricto del Derecho Administrativo, bajo el clásico instituto de la policía administrativa⁵

Es decir, la normativa general prohíbe la introducción de especies alóctonas, no solo las de dicho catálogo, siendo las incorporadas a este las especies de atención primordial por parte de las Administraciones públicas. Dicho catálogo se aprobó mediante la publicación del RD 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas e invasoras (RDEEI), que exige el análisis de tanto el listado de especies catalogadas como de los efectos generales de su inclusión.

En cuanto a la especie que nos preocupa, el visón americano, en efecto, se incluye en el mismo⁶, aplicándosele por tanto la previsión del art. 7 del RDEEI en cuanto a la prohibición genérica de su posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos, de sus restos o propágulos, incluyendo el comercio exterior, en toda España o en un ámbito territorial menor, prohibición que puede quedar sin efecto previa autorización administrativa de la administración competente en medio ambiente de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, cuando sea necesario por razones de investigación, salud o seguridad de las personas.

Asimismo, el RDEEI recuerda el que la inclusión de una especie en el catálogo conlleva la prohibición de su introducción en el medio natural en el ámbito del territorio nacional de aplicación recogido en el anexo, junto con la importante previsión de que los ejemplares de las especies animales y vegetales catalogadas que sean extraídos de la naturaleza por cualquier procedimiento no podrán ser devueltos al medio natural. Y, a los efectos de una posible promoción del sector económico oportuno que tenga por objeto una especie catalogada, se prevé que "en ningún caso", se podrán contemplar actuaciones o comportamientos destinados al fomento de las especies incluidas en el catálogo.

⁵ NIETO GARCÍA, A. (1976); "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", Revista de Administración Pública, nº 81. Este autor afirma: "La policía no es un simple rasgo, más o menos importante, del Estado moderno, puesto que constituye el valor medular que vertebra todo su ser". En este trabajo cita este comentario de Lorenz von Stein: "que lo que llamamos Policía penetra tan profunda y violentamente en la vida del Estado y en la de los individuos (aparte de limitar tan decisiva y sensiblemente la libertad de éstos en nombre del desarrollo de aquel) que, sin tener una claridad total sobre lo que es la Policía, no hay modo de concebir el Derecho Público, y menos que nada el Derecho Administrativo, como algo armónico y completo por sí mismo".

⁶ Bajo su referencia científica: *Mustela* (*Neovison*) *vison* Schreber, 1777.

Este es el régimen general, el de la prohibición o limitación de usos de los especímenes de las especies incluidas en el RDEEI. Sin embargo y respecto del visón americano, hay que atender de modo muy importante a una excepción a la normativa general de aplicación de la prohibición general de uso de esta especie puesto que la Disposición adicional 6ª del RDEEI recoge el caso de las instalaciones o explotaciones industriales o comerciales que alberguen especies incluidas en el catálogo. A este respecto, se exigirá la adopción de medidas preventivas apropiadas y suficientes, incluyendo la regulación de su ubicación, para prevenir escapes, liberaciones y vertidos, previéndose la aplicación de protocolos de actuación para los casos de liberación accidental e información sobre los movimientos de ejemplares de estas especies.

Esta disposición adicional previó también en su día el que las administraciones competentes sólo pudieran autorizar excepcionalmente nuevas explotaciones ganaderas y ampliaciones de las mismas, de animales de producción o domésticos contempladas en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal (LSA), y el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas (RGEG)⁷, que utilicen ejemplares de especies incluidas en el catálogo, cuando estuvieran debidamente justificados y con medidas precautorias suficientes, previo análisis de riesgos favorable.

Es decir, se atiene al principio jurídico de aplicación de la norma especial sobre la general, por lo que asimismo, siguiendo la remisión normativa de esta disposición adicional 6ª del RDEEI, hemos de acudir al régimen de los "animales de producción" de la LSA, cuyo art. 3 define este concepto jurídico y dice:

"2. Animales de producción: los animales de producción, reproducción, cebo o sacrificio, incluidos los animales de peletería o de actividades cinegéticas, mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos o productos de origen animal para cualquier uso industrial u otro fin comercial o lucrativo".

Esta inclusión generalizada, que comprende la industria peletera, se refuerza con lo establecido por el art. 2 de la LSA, el cual se aplica a *"todos los animales, las explotaciones y los cultivos de éstos, así como sus producciones específicas y derivadas"*.

Por su parte, el RGEG define en su art. 2 toda "explotación", en su relación con las granjas de visón, como cualquier instalación, construcción o, en el

⁷ Sobre el particular, GONZÁLEZ RÍOS, I. (2008): "Las explotaciones ganaderas ante la sanidad animal. Controles sanitarios, derechos y deberes de los titulares de las mismas", Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo, nº 41.

caso de la cría al aire libre, cualquier lugar en los que se tengan, críen o manejen o se expongan al público animales de producción. A estos efectos, se entienden incluidos los núcleos zoológicos, los mataderos y otros lugares en que se realice el sacrificio de animales, los centros en que se lleven a cabo espectáculos taurinos, las instalaciones de los operadores comerciales y los centros de concentración.

Es más, en el Anexo I del RREG se recoge el visón americano como "*especie peletera*", junto al zorro rojo, la nutria y la chinchilla. En consecuencia, dado que la cría del visón americano se dedica en exclusiva a la peletería, se le ha de aplicar la excepción prevista en la Disposición adicional 6ª del RDEEI, cuyo criterio es eminentemente temporal como explicamos a continuación. Es en este marco del estricto régimen jurídico de las explotaciones ganaderas dedicadas a la peletería en el que se encuadra en Galicia el Decreto 102/1987, de 7 de mayo, sobre ordenación sanitaria y zootécnica para los criaderos de visón⁸.

El párrafo segundo de esta Disposición adicional establece que solo "*excepcionalmente*" se podrán autorizar "*nuevas*" explotaciones y las "*ampliaciones*" de explotaciones ganaderas de especies invasoras catalogadas (que incluyen las peleteras de visón americano y a ellas se ha referido el devenir del RDEEI) con un criterio eminentemente restrictivo y bajo estrictas medidas de precaución y de análisis de riesgos⁹.

A su vez, este párrafo segundo de la Disposición adicional 6ª se aplica a todo el territorio nacional y no solo cuando se trate de granjas peleteras de visón, ya que la siguiente norma de la versión de 2013 del RDEEI fue declarada nula por la Sentencia del Tribunal Supremo (STS), Sala 3ª, Sección 5ª, nº 1274/2016, de 16 de marzo de 2016¹⁰, cuyo punto 4º del fallo declaraba:

⁸ DOG de 21 de mayo de 1987. Publicado en unos años de rápida expansión del negocio en tierras gallegas. Este decreto crea el Registro gallego de Instalaciones Peleteras.

⁹ Regulado a nivel europeo por el art. 5 del Reglamento (UE) nº 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. Esta norma se desarrolla por el Reglamento Delegado (UE) nº 2018/968, de la Comisión, de 30 de abril de 2018 que complementa el Reglamento (UE) nº 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los análisis de riesgos relativos a especies exóticas invasoras.

¹⁰ BOE de 17 de junio de 2016. Sentencia contra la cual se ha publicado la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la LPNB, con el único fin de evitar la aplicación de medidas ambientales de ciertas especies invasoras, un ejemplo preclaro de inconstitucional "norma de convalidación" que vulnera la tutela judicial efectiva, la reserva de jurisdicción y el llamado "derecho a la sentencia". Vid. BRUFAO CURIEL, P. (2017): "El Derecho y la Ciencia o cómo desdeñar la Sentencia del Tribunal Supremo sobre el Catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 4.

"4.º La disposición adicional sexta, que queda anulada en su apartado segundo, en cuanto a la siguiente indicación: «En ningún caso se autorizarán nuevas explotaciones de cría de visón americano (*Neovison vison*), o ampliación de las ya existentes, en las provincias del área de distribución del visón europeo (*Mustela lutreola*), que figuren en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad".

El Fundamento de Derecho (FD) sexto de esta STS dice sobre la Disposición adicional 6ª que:

"Adelantemos que el motivo de nulidad debe prosperar, por ser inconciliable la regulación contenida en dicha disposición y apartado con la prohibición genérica que contiene el artículo 61.3 LPNB¹¹, que no admite excepciones o salvedades genéricas, salvo razones imperiosas de protección de la investigación, la salud o la seguridad de las personas que aquí no sólo no concurren, sino que la regulación reglamentaria prescinde de ellas, pues ninguna indicación contiene el precepto que trate de justificar, en motivos de tal naturaleza, el mantenimiento de estas explotaciones. (...)".

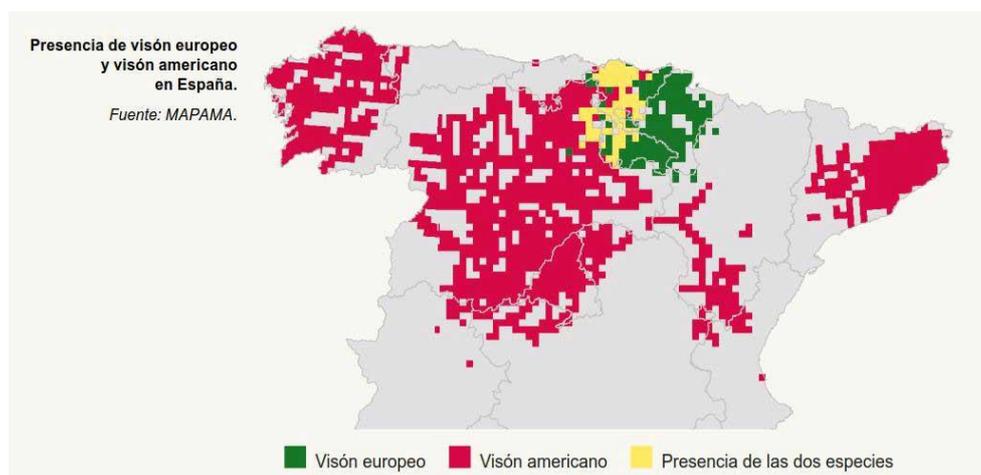
Prosigue esta STS, citando expresamente el caso del visón americano, con lo siguiente: "Lo que sucede es que, tal como ya hemos indicado en relación con el arruí¹², la protección inherente a la catalogación (arts. 52, 61 y concordantes de la LPNB, en relación con el artículo 1 y siguientes del propio Reglamento impugnado) se ve seriamente desdibujada con el contenido de la disposición que ahora se examina, en tanto que no sólo se permite, aun con controles y condicionamientos, el mantenimiento o la ampliación, sino también la creación de nuevas explotaciones ganaderas respecto de animales catalogados (inciso primero del apartado 2); sino que además autoriza el mantenimiento, aun con mayores restricciones, de las explotaciones ya existentes de cría de visón americano o *Neovison vison* -si bien se prohíbe la autorización de nuevas explotaciones ...o ampliación de las ya existentes, en las provincias del área de distribución del visón europeo («*Mustela lutreola*»), que figuren en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad".

Esta argumentación la refuerza el TS al advertir que se contraviene la letra y el espíritu de la LPNB, en la medida en que sus prohibiciones son incondicionales y sólo permiten las excepciones singulares que en él se prevén, basadas en criterios de favorecimiento de la investigación, la salud o la seguridad de las personas que no han sido la causa determinante de esta disposición, por lo que rechaza la limitación a las provincias donde se halle el visón europeo, ya que los efectos de de la presencia del visón no entiende de tales limitaciones. El TS es tajante: "No podemos compartir tales afirmaciones, pues las cautelas o controles que se ofrecen serían admisibles dentro de un ámbito legal permisivo, no para sortear una prohibición legal que no permite excepciones como la examinada".

¹¹ Ahora el art. 64 de la LPNB.

¹² Sobre la también declarada nula exclusión del régimen de las especies invasoras del arruí solo en Murcia (FD quinto).

Como se ha probado científicamente en múltiples estudios, el visón americano es muy dañino en los hábitats ibéricos no solo por su efectos concretos sobre el visón autóctono¹³ sino por sus efectos generales ambientales en la biodiversidad autóctona, ya sea en las reducidas áreas que restan con la presencia del visón europeo o en el resto del territorio nacional, siendo conocidos sus estragos en Galicia, Cantabria, Extremadura, Aragón, Castilla y León o Madrid, entre otras regiones, así como en Portugal, cuestión corroborada por el Tribunal Europeo de Justicia respecto de la obligación jurídica de observar las obligaciones de conservación de la Directiva de Aves y de Hábitats¹⁴. Estos motivos abundan en la exclusión ilegal de la delimitación de nuevas granjas o la ampliación de las existentes en los lugares con presencia de visón europeo, especie que contaba en España con apenas 500 ejemplares adultos a principios del siglo XXI, tras haberse reducido a la mitad en menos de quince años¹⁵. Como se puede apreciar en la imagen, la expansión del visón americano alcanza niveles preocupantes, que ha motivado la acción de entidades como el WWF España.



Fuente: WWF (2017): Salvemos al visón europeo. El carnívoro más amenazado de España

¹³ Reducido a algunas partes muy concretas del País Vasco, La Rioja, Aragón y Navarra. De acuerdo con la Estrategia del visón europeo, en el 2003 se encontraba en ciertas partes de los ríos mediterráneos Ebro, Oca, Omecillo, Bayas, Zadorra, Inglares, Tirón, Najerilla, Iregua, Leza, Cidacos, Odrón-Linares, Ega, Arga y Aragón, mientras que encuentra cobijo en los ríos cantábricos Carranza, Nervión-Ibaizabal, Oka-Golako, Deba, Lea, Artibai, Oria, Urumea, Oyarzun y Bidasoa. Vid. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2003): Estrategia para la conservación del visón europeo (*Mustela lutreola*) en España, Madrid, pág. 10.

¹⁴ STJUE (Sala Segunda) de 13 de diciembre de 2007, en la que, frente a la alegación de la República de Irlanda, se probó que "la Comisión había explicado "el efecto depredador del visón americano en los nidos de los charranes patinegros que incuban en el suelo y, refiriéndose a las recientes observaciones efectuadas en un lugar del condado de Donegal, ha demostrado que una actividad de gestión (la captura de los visones) había atenuado el problema de la depredación y que la mayoría de la población local de charranes patinegros anida siempre en la misma zona", a los efectos del cumplimiento de las citadas Directivas.

¹⁵ WWF (2017): Salvemos al visón europeo. El carnívoro más amenazado de España, Madrid, pág. 4.

Una cuestión de notoria importancia es que solo se permiten en la actualidad las granjas de visón americano con sus dimensiones y volumen de producción existentes a la fecha de la entrada en vigor del RDEEI en su versión de 2011, es decir, el 13 de noviembre de 2011. Esto es así porque ya en la fecha de la entrada en vigor de la primera regulación del catálogo de especies invasoras se establecía este límite temporal¹⁶, límite que es sustancialmente igual y que retoma la versión de 2013¹⁷, sin que exista amparo legal desde entonces ninguna ampliación de las granjas existentes en su día o creación de alguna nueva explotación, aunque pertenezcan a la misma empresa, tras la entrada en vigor del RDEEI en la versión de 2013 en las zonas habitadas por el visón europeo, limitación que fue declarada nula por la STS de 2016 sobre el Catálogo español de especies invasoras, como hemos visto.

En resumen, en el RDEEI de 2011 se prohibió la autorización de nuevas granjas o la ampliación de las granjas de visón existentes en todo nuestro país, prohibición que se limitó durante el período de vigencia del RDEEI de 2013 a aquellas en lugares con presencia de visón europeo. Desde el día de la eficacia general o *erga omnes* de la conocida STS sobre el RDEEI desde el 17 de junio de 2016, fecha en la que fue publicada en el BOE la prohibición vuelve a ser general para toda España, pues dicha prohibición limitada a los lugares con presencia de visón europeo fue declarada nula. Resumimos esta situación cronológica con el siguiente cuadro:

Fecha	Autorizaciones prohibidas	Razón jurídica
13.12.2011 a 03.08.2013	Ampliación o nuevas granjas en toda España	RD 1628/2011 EEI
04.08.2013 a 16.06.2016	Ampliación o nuevas granjas en lugares con presencia oficial de visón europeo	RD 630/2013 EEI
Desde el 17.06.2016	Ampliación o nuevas granjas en toda España	STS de 2016 que declara nula la excepción anterior

Por lo tanto, en mi opinión carecen de todo amparo legal las ampliaciones o las nuevas granjas autorizadas entre el 13 de diciembre de 2011 y el 3 de

¹⁶ Art. 10.6 del RD 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y el catálogo español de especies invasoras (BOE de 12 de diciembre de 2011). Este art. 10.6 decía:

"Las autoridades competentes sólo podrán autorizar nuevas explotaciones ganaderas y ampliaciones de las mismas de animales de producción o domésticos contempladas en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal y el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, que utilicen ejemplares de especies incluidas en el Catálogo y Listado, cuando estén debidamente justificados y con medidas precautorias suficientes, y que serán excepcionales para las especies del Catálogo, previo análisis de riesgos favorable del artículo 6. En este supuesto se contemplan las explotaciones de cría del visón americano («Neovison vison») y de cualquier especie de cangrejo exótico de aguas continentales".

¹⁷ Que entró en vigor el 4 de agosto de 2013 (BOE de 3 de agosto de 2013).

agosto 2013, fecha en la que entró en vigor esta norma que impide a la Administración autorizarlas. A estos efectos, hay que comprobar en los archivos de las Comunidades Autónomas las autorizaciones que eventualmente pudieran haberse otorgado y obligar a costa del que se establezca como responsable a restituir sus granjas a como estaban el 13 de diciembre de 2011, declarando de oficio nulas de pleno Derecho esas autorizaciones por haberse dictado vulnerando de plano y sin duda el ordenamiento jurídico, tal y como establecen las normas generales del procedimiento administrativo.

En consecuencia, carecerían de amparo legal las resoluciones administrativas dictadas sobre al menos nueve expedientes de apertura o ampliación publicados en el Diario Oficial de Galicia entre el 13 de diciembre de 2011 y el 3 de agosto de 2013 y de modo preocupante mediante una simple evaluación de incidencia ambiental, a todas luces insuficiente para evaluar el riesgo sobre la biodiversidad autóctona.

Por otra parte, en aquellas zonas con presencia de visón europeo son nulas de pleno Derecho aquellas autorizaciones de ampliación autorizadas desde el 13 de diciembre de 2011 en adelante. Como se ve, los vaivenes en la regulación de las especies invasoras, fruto de una reacción inopinada sin base científica y para hacer frente a la abundante jurisprudencia en pro de la biodiversidad y al principio de no regresión del Derecho Ambiental¹⁸, han provocado un régimen jurídico poco claro que este artículo trata de ilustrar.

2.2. Medidas concretas de gestión administrativa del visón americano como especie invasora

Una vez conocida la naturaleza jurídica del visón como animal de producción catalogado como especie invasora, repasaremos en esta sección las distintas normas que detallan el nivel de gestión que recibe, dado que las competencias de ejecución en materia ambiental recaen en las Comunidades Autónomas, sin obviar las estrategias de ámbito nacional.

Por ejemplo, en Extremadura se ha publicado la Orden de de 20 de septiembre de 2018 por la que se aprueba el Protocolo para el control y/o erradicación de visón americano (*Neovison vison*) en Extremadura¹⁹, cuyos

¹⁸ Sobre el principio de no regresión, importado del Derecho francés, vid. AMAYA ARIAS, A. M. (2016): El principio de no regresión en el Derecho Ambiental, Iustel, Madrid.

¹⁹ DOE de 28 de septiembre de 2018. Esta norma es el resultado de la acción C.1 del proyecto LIFE+INVASEP 10 NAT/ES/000582: Control del riesgo de transmisión de enfermedades del *Neovison vison* a mustélidos autóctonos y efecto en micromamíferos protegidos, y como desarrollo de la comunicación de la Comisión Europea, COM (2006) 216 Final) “Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más allá”.

objetivos principales de erradicación y control se destinan a los ecosistemas fluviales, con el fin de proteger especies directamente amenazadas por él, como el desmán ibérico²⁰ (*Galemys pyrenaicus*), en la línea de otros proyectos LIFE anteriores²¹. Los ríos seleccionados para reducir o eliminar la presencia de este mustélido, especialmente mediante el trampeo, son: el Jerte, el Alagón, el Ambroz, el Tiétar y sus afluentes, el Almonte y sus afluentes, el arroyo de la Vid, el Ibor, el Guadalupejo, el Silvadillo, el Guadarranque y el Rucas, siendo de atención preferente los tres primeros, donde se pretende la erradicación a corto plazo, especialmente por la delicada situación de las poblaciones del desmán ibérico.

En la Comunidad Valenciana, donde existen granjas de visón en la provincia de Castellón, se ha publicado el Decreto 13/2009, de 20 de noviembre, del Consell, por el que se aprueban medidas para el control de especies exóticas invasoras, en el que el visón americano se encuentra recogido en el Anexo I junto con otras especies de reconocidos efectos ambientales negativos²².

En otros caso, la regulación de espacios protegidos establece normas dirigidas a la erradicación y el control de esta especie, como el temprano Decreto 57/1996, de 14 de marzo por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Valle de Iruelas (Ávila)²³, en cuyo art. 15.6 se dice: "*Se tenderá a la eliminación gradual de las especies alóctonas existentes en las Zonas de Reserva y Uso Limitado, en particular del visón americano*".

De la misma manera, la normativa concreta de especies protegidas incluye normas relativas a la lucha contra el visón americano. Junto el caso ya citado del desmán ibérico en Extremadura, contamos con el Decreto 70/2013, de 25 de abril, por el que se aprueba el Plan de recuperación del galápago europeo (*Emys orbicularis* L.) en Galicia²⁴, que fija su atención entro otras especies invasoras en el visón americano, para actuar en las cuencas de los ríos Arnoya, Avia, Louro y las Charcas de Olveira. Hay que recordar que en Galicia existen 31 de las 38 granjas abiertas en España, pero en 1989 fueron más de

²⁰ LIFE+ 11/NAT/ES/000691. Objeto de la Orden de 3 de agosto de 2018 por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Desmán Ibérico (*Galemys pyrenaicus*) en Extremadura (DOE de 14 de agosto de 2018).

²¹ Se han aprobado desde 2002 otras medidas de erradicación y control en el marco de los proyectos LIFE destinados al visón europeo, como los ejecutados en las provincias de Álava (LIFE 00NAT-E/7335), Burgos y Soria (LIFE 00NAT-E/7299) y en La Rioja 2005 (LIFE-00NAT-E/7331).

²² DOCV de 24 de noviembre de 2009. Modificado por el Decreto 4/2013, de 18 de enero y por la Orden 10/2014, de 26 de mayo.

²³ BOCyL de 25 de marzo de 1996.

²⁴ DOG de 13 de mayo de 2013.

trescientas²⁵. En Galicia también se ha actuado en la captura del visón americano en el Parque Nacional de las Islas Atlánticas.

Otro ejemplo es el Decreto 55/2014, de 19 de diciembre, por el que se aprueban los Planes de gestión de determinadas especies de la flora y fauna silvestre en La Rioja²⁶, en cuyo anexos 4 y 6 se recogen medidas de protección del desmán ibérico y el visón europeo frente al americano. En la Comunidad riojana se ha aprobado Ley 6/2016, de 26 de noviembre, de protección de los animales de La Rioja, cuyo art. 45.3 establece que queda prohibida totalmente la instalación en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de granjas, centros de cría o de suministro de primates que tengan por objeto su reproducción o comercialización para la experimentación animal, prohibición que "se extiende al visón americano, sea cual sea su objeto".

En cuanto al País Vasco, el Decreto 177/2014, de 16 de septiembre, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial Agroforestal. En su art. 13.4 se recoge la posibilidad de que el planeamiento municipal pueda prohibir la instalación de nuevas explotaciones ganaderas o ampliación de las existentes, de especies que se considere que pueden generar afecciones sobre el medio natural y la biodiversidad, como es el caso del visón americano (*Mustela vison*) y de otras especies como el koipú (*Myocastor coipus*) y el galápagos de Florida (*Trachemys scripta*), para lo cual les serán de aplicación los planes de gestión de especies protegidas y las determinaciones de la legislación sectorial de especies invasoras, en concreto el RDEEI.

Otra Comunidad Autónoma gravemente afectada por esta especie, Castilla y León, aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en su ámbito territorial²⁷, que prevé la captura de ejemplares de visón americano²⁸.

Ya en el ámbito nacional, se ha aprobado la "Estrategia de gestión, control y erradicación del Visón americano en España"²⁹, por la cual se analizan la

²⁵ ROMERO SUANCES, R. (2018): Evaluación de las condiciones de seguridad y prevención frente a escapes de granjas peleteras de visón americano en España, WWF, Madrid, pág. 7.

²⁶ BOLR de 26 de diciembre de 2014.

²⁷ Decreto 16/2019, de 23 de mayo.

²⁸ BALMORI MARTÍNEZ, A. et al (2015), "El visón americano *Neovison vison* (Schreber 1777) en Castilla y León. Posibles causas de su expansión, interacción con otros mamíferos semiacuáticos y actuaciones de control", Ecología. Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente, vol. 24, nº 1. Este trabajo detalla con precisión los procesos de expansión de esta especie, sus efectos en las poblaciones autóctonas de otras especies como la rata de agua o el desmán ibérico y la nutria, y las medidas de control y erradicación.

²⁹ Aprobada por la Resolución de 29 de abril de 2014, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publican los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio

situación actual de su distribución, los objetivos perseguidos con esta estrategia y la metodología, así como la intervención en las granjas existentes frente a escapes y liberaciones³⁰, entre otras cuestiones. Se establecen distintas "zonas de alta prioridad" en varias áreas del norte de Burgos y Soria, Navarra, La Rioja, País Vasco, así como ciertas zonas adyacentes. A su vez, se ha aprobado la "Estrategia para la Conservación del Desmán ibérico en España"³¹, que incluye diferentes previsiones sobre la erradicación y control del visón americano.

Otra muestra de la influencia de esta normativa y planes de gestión sobre el visón americano lo tenemos en la DIA negativa dictada sobre el proyecto de una granja en La Frontera (Cuenca)³², con potenciales efectos perjudiciales en los ecosistemas fluviales de los Parques Naturales de la Serranía de Cuenca y Alto Tajo. Por su claridad, reproducimos lo que allí se dijo de forma muy ilustrativa, a los efectos también del precedente administrativo y guía para la actuación de las Administraciones competentes:

"Las instalaciones físicas en sí mismas no suponen un impacto negativo. El riesgo a los valores naturales de la zona reside en los escapes tanto accidentales como deliberados que pudieran acontecer, hecho ocurrido en prácticamente la totalidad de las zonas donde se han instalado granjas de visón americano, aunque dispusieran de las medidas de seguridad para evitar escapes y que han dado lugar al asentamiento de poblaciones asilvestradas en gran parte del territorio español". (...)

Tras estas palabras que constatan un hecho del que no hay duda científica, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha prosigue en relación con el riesgo de pérdida de biodiversidad autóctona:

"El riesgo a los valores naturales de la zona reside en los escapes que pudieran ocurrir, de hecho, la única fuente de introducción de visón americano en el medio natural de España son

Ambiente en materia de patrimonio natural y biodiversidad (BOE de 16 de mayo de 2014). Vid: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2014): Estrategia de gestión, control y erradicación del visón americano (*Neovison vison*) en España, Madrid.

³⁰ Fugas y sueltas con indudables efectos legales. Vid. PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2008): Los animales como agentes y víctimas de daños. Especial referencia a los animales que se encuentran bajo el dominio del hombre, Bosch, Barcelona.

³¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2014): Estrategia para la Conservación del Desmán ibérico (*Galemys pyrenaicus*) en España, Madrid, pág. 27.

³² Resolución de 18 de marzo de 2015, de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental, sobre la declaración de impacto ambiental del proyecto denominado: Proyecto básico de ejecución de dos naves para explotación de granja de visones (expediente PRO-CU-13-0338), situado en el término municipal de La Frontera (Cuenca). DOCLM de 27 de marzo de 2015.

las granjas peleteras de la especie. Por tanto, la existencia de granjas en zonas libres de visón asilvestrado es un riesgo indirecto claro de introducción de especies invasoras y constituye uno de los mayores riesgos para la conservación de la biodiversidad. En el presente proyecto no se encuentra ninguna razón objetiva que justifique la excepcionalidad de la implantación de la granja de visones. No se justifica ni por necesidad estratégica de provisión de pieles de visón, ni por la ausencia de alternativas a este producto peletero, ni por la ausencia de alternativas de ubicación, por ejemplo en áreas en las que el visón esté expandido y sea prácticamente imposible su eliminación del medio natural".

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas han legislado sobre los tipos de instrumentos dedicados para la captura de este animal, teniendo en cuenta los criterios de eficacia y la normativa de bienestar animal³³. Es el caso de la Resolución ARP/1917/2015, de 20 de julio, de la Generalidad de Cataluña que homologa el método de captura de caja metálica para visón americano³⁴. A su vez, Galicia lo incluye como especie objeto de caza en su Decreto 284/2001, de 11 de octubre, que aprueba su Reglamento de Caza³⁵, de la misma manera que lo incluye Cataluña³⁶ y otras regiones.

De modo muy importante, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y el RD 2090/2008, de 22 de diciembre, que la desarrolla parcialmente, establecen medidas económicas que respondan ante los daños ocasionados por las especies invasoras como "agentes causante del daño". De ahí que haya de exigirse sin excepción y de forma inmediata la adopción de medidas dirigidas a evitar la acción de las especies invasoras, tanto preventivas como de reparación, y el seguro para hacer frente a los daños ecológicos que puedan producirse.

3. PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

Los daños ambientales han de corregirse en origen, como es sabido en tantos aspectos sectoriales ambientales, siendo el principal la existencia de su cría en granjas. Se trata del principio de la corrección en la fuente, a lo que se suma el de prevención y precaución.

³³ No solo los detalles de este instrumento sino diversas indicaciones de uso y manejo. la jurisprudencia ha tratado el carácter selectivo o no de diversos métodos de caza de esta especie, como el lazo, como por ejemplo las SSTSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, nº 277/2001, de 5 de marzo; la 890/2001, de 11 de julio; la nº 127/2002, de 27 de febrero o la nº 188/2003, de 21 de febrero. Sobre el particular, vid. Brufao Curiel, P. (2014): "La influencia del régimen jurídico del bienestar y la sanidad animal en la caza y en la pesca comercial y recreativa", Revista Catalana de Derecho Ambiental, vol. 5, nº 1.

³⁴ DOGC de 14 de agosto de 2015.

³⁵ DOG de 6 de noviembre de 2001.

³⁶ Orden de 17 de junio de 1999. DOGC de 2 julio de 1999.

De esta manera y como propuesta normativa, yendo a la causa del problema, tal y como se ha procedido en otros países, es posible incluso adelantar el cierre de las granjas existentes mediante la oportuna reforma legal, del mismo modo en que se decidió en varios países europeos como el Reino Unido, Noruega, los Países Bajos, Eslovenia o Croacia para la próxima década³⁷, teniendo en cuenta la oportuna compensación en el caso de que reste tiempo para que expiren las licencias.

Estas licencias vigentes, como es obvio, han de cumplirse en sus estrictos términos, ya sean urbanísticas, de actividad industrial o ambientales, por lo que se precisa la efectiva labor inspectora que corrobore que cada granja cumple con lo autorizado en todos y cada uno de los sectores bajo potestad administrativa y donde se ejerza la oportuna autorización.

Por tanto, de *lege ferenda* proponemos la modificación del apartado segundo de la Disposición adicional 6ª del RDEEI para aprobar una moratoria, cuyo período de vigencia puede establecerse en diez años:

"Disposición adicional sexta. Instalaciones o explotaciones industriales o comerciales que alberguen especies incluidas en el catálogo.

(...)

2. *Las administraciones competentes sólo podrán autorizar excepcionalmente nuevas explotaciones ganaderas y ampliaciones de las mismas, de animales de producción o domésticos contempladas en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, y el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, que utilicen ejemplares de especies incluidas en el catálogo, cuando estén debidamente justificados y con medidas precautorias suficientes, previo análisis de riesgos favorable. Esta autorización excepcional no se aplicará a las granjas de visón americano (Neovison vison), las existentes de las cuales gozarán de un período de diez años para que concluya la vigencia de sus autorizaciones actuales. Una vez cumplido este plazo, las granjas de esta especie deberán cesar su actividad, aplicándose la normativa de bienestar animal a los especímenes existentes, con cargo al titular de la explotación.*

³⁷ Por lo general, se ha establecido un período de diez años de vigencia final de las autorizaciones existentes para las explotaciones peleteras, no solo de visón. Con antecedentes en los años 90 del siglo XX, algunos países han aprobado el fin programado de las granjas de visón. Por ejemplo, Holanda aprobó un período de 12 años, con lo que la prohibición entrará en vigor en el 2024. Eslovenia otorgó un período de tres años; la República Checa dio en el 2017 solo un período de dos años. Se pueden cotejar los años de prohibición y las fases de transición en: <https://www.furfreealliance.com/fur-bans/>



Fuente: Fur Free Alliance

Con los antecedentes en el Derecho comparado, España bien podría aplicar medidas similares, a lo que se ha de sumar la ejecución de las campañas de erradicación y control de las poblaciones de esta especie que tanto perjuicio causan a nuestra biodiversidad.

4. CONCLUSIONES

El régimen jurídico de las granjas de visón americano en España cuenta con numerosos condicionantes resultado de la constatación científica de los graves daños que ocasiona a la biodiversidad autóctona. Su consideración como animal de producción conlleva el que se le aplique una excepción al régimen general del Catálogo de especies invasoras, lo que no obsta a la aplicación de las más estrictas normas de seguridad dirigidas a evitar escapes o liberaciones.

Por otra parte, dependiendo de las fechas de aplicación de la normativa de especies invasoras aplicable en cada momento, las autorizaciones otorgadas para las ampliaciones de las granjas existentes o que autorizaban nuevas granjas pueden haberse otorgado sin amparo legal, lo cual conllevaría su cierre y la eliminación de lo construido.

En cualquier caso, desde el 17 de junio de 2016 se excluye en toda España toda posibilidad de autorizar estas ampliaciones de granjas anteriores o la apertura de nuevas granjas, y en relación con las granjas situadas en zonas

habitadas oficialmente por el visón europeo, esta prohibición tiene efectos desde el 13 de diciembre de 2011. Es decir, se somete a una prohibición del crecimiento del sector en España, como normativa básica aplicable en todo el territorio, y que teniendo en cuenta el transcurso del plazo de las autorizaciones municipales y autonómicas, llegará un momento en que desaparezcan, sin que quepa una reforma legal contraria dado el efecto de cosa juzgada material de lo establecido por el Tribunal Supremo.

Finalmente y de acuerdo con múltiples ejemplos del Derecho comparado, es perfectamente posible programar un cierre a medio plazo de las granjas de esta especie invasora, con el fin de atajar la fuente del problema ambiental que causa, junto con la ejecución de programas de erradicación y control de las poblaciones presentes en nuestro país.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA ARIAS, A. M. (2016): *El principio de no regresión en el Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid.
- BALMORI MARTÍNEZ, A. et al (2015), "El visón americano Neovison vison (Schreber 1777) en Castilla y León. Posibles causas de su expansión, interacción con otros mamíferos semiacuáticos y actuaciones de control", *Ecología. Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*, vol. 24, nº 1.
- BELTRÁN CASTELLANOS, J M. (2019): *Fauna exótica invasora*, Editorial Reus, Madrid.
- BRUFAO CURIEL, P. (2012): "Las especies exóticas invasoras y el Derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura", *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 3, nº 1.
- BRUFAO CURIEL, P. (2014): "La influencia del régimen jurídico del bienestar y la sanidad animal en la caza y en la pesca comercial y recreativa", *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 5, nº 1.
- BRUFAO CURIEL, P. (2017): "El Derecho y la Ciencia o cómo desdeñar la Sentencia del Tribunal Supremo sobre el Catálogo de

especies invasoras y negar la certeza científica", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 4.

- BRUFAO CURIEL, P. (2019): Comercio de flora y fauna. Aplicación en España de la Convención CITES, Editorial Reus, Madrid.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2008): "Las explotaciones ganaderas ante la sanidad animal. Controles sanitarios, derechos y deberes de los titulares de las mismas", Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo, nº 41.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2014): Estrategia de gestión, control y erradicación del visón americano (*Neovison vison*) en España, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2014): Estrategia para la conservación del desmán ibérico (*Galemys pyrenaicus*) en España, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2003): Estrategia para la conservación del visón europeo (*Mustela lutreola*) en España, Madrid.
- NIETO GARCÍA, A. (1976): "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", Revista de Administración Pública, nº 81.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2008): Los animales como agentes y víctimas de daños. Especial referencia a los animales que se encuentran bajo el dominio del hombre, Bosch, Barcelona.
- ROMERO SUANCES, R. (2018): Evaluación de las condiciones de seguridad y prevención frente a escapes de granjas peleteras de visón americano en España, WWF, Madrid.
- SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. (2011): Claves de Derecho Ambiental II. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos, Iustel, Madrid.
- WWF (2017): Salvemos al visón europeo. El carnívoro más amenazado de España, Madrid.