### "EL DERECHO AMBIENTAL Y EL DERECHO PESQUERO ANTE LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD: EL CASO DE LA ANGUILA EUROPEA (Anguilla anguilla) COMO ESPECIE PROTEGIDA"

"ENVIRONMENTAL AND FISHERIES LAW BEFORE BIODIVERSITY PROTECTION: THE CASE FOR THE EUROPEAN EEL (ANGUILLA ANGUILLA) AS AN ENDANGERED SPECIES"

**Autor:** Pedro Brufao Curiel, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.

#### Resumen:

El Derecho Pesquero supone una excepción relevante ante el régimen general de protección de la biodiversidad proclamado por el Derecho Ambiental, de manera que no le es de aplicación el sistema principal de protección a aquellas especies marinas objeto de la regulación de las pesquerías en el mar. Sin embargo, en aquellas especies cuyo ciclo vital transcurre en aguas continentales y el mar sí que es posible aplicar el Derecho de la Biodiversidad cuando las capturas se realizan en aguas continentales y se trata de una especie en situación crítica que merece una protección legal estricta e inmediata: la anguila europea o común.

#### **Abstract:**

Fisheries Law poses an exception to the general system of biodiversity protection under Environmental Law, so that species protection rules do not apply to those marine species commercially fished at the sea. However, it is possible to follow the species protection regime of Biodiversity Law in relation to those species whose life cycle straddles freshwaters and the sea and are captured inland, mainly in case of a critically endangered species that deserves an immediately strict protection: the European or common eel.

**Palabras clave:** Anguila europea. Especies protegidas. Comercio ilegal de especies. Derecho de la Biodiversidad. Derecho Pesquero.

**Keywords:** European eel. Endangered species. Illegal trafficking of wildlife. Biodiversity Law. Fisheries Law.

### Índice:

- 1. Introducción
- 2. Breve análisis de la grave situación de la anguila en España
- 3. El Derecho Internacional aplicable a esta espcie
  - 3.1. El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992
  - 3.2. El Convenio de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres de 1979
  - 3.3. El Convenio OSPAR de Protección del Atlántico Nordeste de 1992
  - 3.4. La Convención CITES o de Washington sobre el tráfico internacional de especies de flora y fauna de 1973
  - 3.5. Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica en el Mediterráneo ("Protocolo ZEPIM" del Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo)
- 4. El Derecho de la UE aplicable a la anguila
  - 4.1. El régimen jurídico de los espacios protegidos por la Directiva de Hábitats y las medidas de la Directiva Marco del Agua
  - 4.2. El Reglamento (CE) 1100/2007, del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, por el que se establecen medidas para la recuperación de la población de anguila europea, y la regulación europea de la pesca
  - 4.3. Problemas para la conservación de la anguila europea derivados del régimen europeo sobre el tráfico de especies silvestres
- 5. El Derecho español aplicable a la pesquería de la anguila y sus efectos en la conservación de la especie
  - 5.1. La anguila como especie objeto de pesca comercial y la imposibilidad jurídica de tal consideración
  - 5.2. La consecuente aplicación del régimen jurídico de protección de especies silvestres a la anguila
- 6. Conclusiones
- 7. Bibliografía

#### Index:

- 1. Introduction
- 2. Short analysis of the critical status of the eel in Spain
- 3. International Law applicable to this species
  - 3.1. The 1992 Convention on Biological Diversity
  - 3.2. The 1979 Bonn Convention on Migratory Species

- 3.3. The 1992 OSPAR Convention for the Protection of the Marine Environment of the North- East Atlantic
- 3.4. The CITES Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
- 3.5. The Protocol concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean
- 4. UE Law regarding European eel
  - 4.1. The legal regime o protected areas under the Habitats Directive and the Water Framework Directive
  - 4.2. Council Regulation 1100/2007, of 18 September 2007, establishing measures for the recovery of the stock of European eel
  - 4.3. European eel conservation problems under the European regulation of wildlife trade
- 5. Spanish Law about eel fisheries and its effects upon this species conservation
  - 5.1. The eel as a commercial fishery species and the legal impossibility of such classification
  - 5.2. The consistent application to the eel of wildlife law
- 6. Conclusions
- 7. Bibliography

### 1. INTRODUCCIÓN

La anguila europea o común (*Anguilla anguilla*) ha sido hasta hace unas décadas una de las especies más abundantes en los ríos españoles y europeos. Sin embargo, la sobrepesca, el bloqueo del acceso a y desde los ríos por la construcción de presas y azudes, la desecación de humedales, la destrucción del territorio fluvial, la introducción de especies invasoras o la contaminación industrial y agroganadera han llevado a este especie a una situación límite, con pérdidas de biomasa que rondan el 98 por ciento<sup>1</sup>.

\_

¹ Se habla de una reducción de las capturas de angula en Francia, Italia, España y Portugal de más de 2.000 toneladas en 1980 a 58'6 en 2019. El alevín de la anguila ha mermado su reclutamiento de forma dramática, siendo apenas del 6% desde los años 60 del siglo XX. Las capturas de anguila adulta han pasado de unas 20.000 toneladas al año a mediados del siglo pasado a unas 2.600 toneladas en 2018. Vid. el informe del *International Council for the Exploration of the Sea.* ICES (2019), Joint EIFAA/ICES/GFCM working group on eels (WGEEL), vol. 1, n° 50, pág. IV. Lobón-Cervia, J. & Iglesias, T. (2008), "Long-term numerical changes and regulation in a river stock of European eel *Anguilla anguilla*", *Freshwater Biology*, 53(9), 1832-1844.

Su situación es tan preocupante que, de hecho, la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) la ha calificado como "en peligro crítico" tanto a nivel global como europeo y la ha incluido en su Lista Roja², justo antes de la categoría de extinta en estado silvestre, mientras que la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973 (CITES) la ha incluido en su Apéndice II, gracias al cual se recogen aquellas especies, subespecies y poblaciones que podrían llegar a desaparecer a menos que su comercio esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar la utilización incompatible con su supervivencia. De igual modo, se recoge en el Anexo B del Reglamento (CE) nº 398/2009, de 23 de abril de 2009 que modifica el Reglamento (CE) nº 338/97, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

En este trabajo se analizarán las consecuencias jurídicas que esta situación provoca, especialmente desde el punto de vista de su oportuna catalogación como especie protegida, teniendo en cuenta no solo el llamado Derecho de la Biodiversidad y el Derecho Pesquero, sino también el régimen de distribución de competencias y los distintos planes de gestión y normas que se han aprobado en España y en la UE, teniendo siempre como premisa los datos científicos y los informes que los recogen como base de una hipotética decisión administrativa de protección.

### 2. BREVE ANÁLISIS DE LA GRAVE SITUACIÓN DE LA ANGUILA EN ESPAÑA

A principios del siglo XX era una de las especies más abundantes y ampliamente distribuida por todos los ríos de la Península Ibérica, al igual que en otros países europeos, pero ya en los años 80 se comprobó que se había extinguido en más del 80% de las cuencas y sólo abundaba en pequeños ríos costeros sin presencia de embalses. Sin embargo, Lobón-Cerviá³ ya indicaba el declive también observado en ríos sin embalses, sugiriendo que la causa era debida a un menor reclutamiento de angulas. El Plan de gestión de la anguila europea en España⁴, aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente en 2010, recogió que este reclutamiento de angulas en Europa había sufrido un intenso declive durante los últimos 25 años y que durante la última década había alcanzado niveles históricos mínimos que confirmaban claramente que el

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> <u>Lista roja de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN)</u> [Consultada el 28 de mayo de 2020].

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Lobón-Cerviá, J. (1999), "The decline of eel *Anguilla anguilla* (L.) in a river catchment of northern Spain 1986-1997. Further evidence for a critical status of eel in Iberian waters". *Archiv fur Hydrobiologie*, 144 (2).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ministerio de Medio Ambiente (2010), Plan de gestión de la anguila europea en España, Madrid.

stock estaba fuera de los límites de seguridad, tal como venía afirmando el grupo de trabajo de la anguila del *International Council for the Exploration of the Sea* (ICES) desde 1998.

En el caso de la angula los datos históricos demuestran que el declive comenzó al final de la década de los 70. Asimismo, indica que según el último dictamen científico sobre la anguila europea del ICES, la población estaba fuera de los límites biológicos de seguridad y que la pesca no se ejercía, ya entonces, de manera sostenible. El ICES recomendaba consecuentemente la elaboración un plan de recuperación para toda la población de anguila europea con carácter urgente y que la explotación y demás actividades humanas que inciden en la pesca o en las poblaciones se redujeran lo máximo posible. En noviembre de 2019, el ICES declaró de forma tajante en esta recomendación<sup>5</sup>:

"ICES advises that when the precautionary approach is applied for European eel, all anthropogenic impacts (e.g. caused by recreational and commercial fishing on all stages, hydropower, pumping stations, and pollution) that decrease production and escapement of silver eels should be reduced to, or kept as close as possible to, zero in 2020".

La situación también es muy preocupante por Comunidades Autónomas. Por ejemplo, el Plan de Gestión de la especie de la Junta de Andalucía<sup>6</sup>, indica que desde la década de los 80, las capturas de angulas se habían reducido en un 98% en Andalucía. En esta región es especialmente preocupante el caso del furtivismo organizado en el bajo Guadalquivir, que esquilma esta pesquería, a pesar de la veda impuesta en el período 2010-2020. Es quizás el caso más preocupante, dado que se trata de actividades clandestinas con conexiones internacionales y bajo el cual subyacen verdaderos problemas de eficacia de las Administraciones competentes. En otras Comunidades Autónomas se llega a la contradicción de permitir la pesca de la angula sin cupos de captura, pero se prohíbe la captura de los ejemplares adultos, como es el caso de Asturias. Esta situación ha encontrado amparo en normas europeas, fruto sin duda de ciertos intereses comerciales que, obviamente, habrán de supeditarse a los objetivos y criterios de conservación, con la mayor seguridad jurídica.

Como colofón, se ha afirmado que la tendencia de la población es regresiva, habiendo desparecido o teniendo densidades muy bajas en todas las cuencas del sur y mediterráneo<sup>7</sup>, degradación de sus poblaciones y hábitats que se

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> ICES (2019), European eel (Anguilla anguilla) throughout its natural range, Copenhague.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Junta de Andalucía (2010), *Plan de gestión de la anguila (Anguilla anguilla) en Andalucía*, Sevilla. Junta de Andalucía (2015), *Post-evaluación del Plan de gestión de la anguila europea de Andalucía*, Sevilla.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Doadrio, I. (ed.) (2002), *Atlas y Libro Rojo de los Peces Continentales de España*. Dirección General de Conservación de la Naturaleza (MIMAM) y Museo Nacional de Ciencias Naturales, Madrid, pág. 115 y ss. Doadrio, I, Perea, S., Garzón-Heydt, P. y González. J.L.

puede observar en la siguiente imagen<sup>8</sup>, lo que demuestra que la imposibilidad del acceso desde y hacia el mar de los Sargazos por la construcción de embalses, azudes y obstáculos diversos es la principal causa de su desaparición en las cuencas españolas, debido a la fragmentación del hábitat y la pérdida de la conectividad fluvial. En la imagen se comprueba cómo la anguila accedía prácticamente a la totalidad de los afluentes de las cuencas ibéricas en el siglo XIX, mientras que, en la actualidad, su hábitat se ha reducido a la mínima expresión:

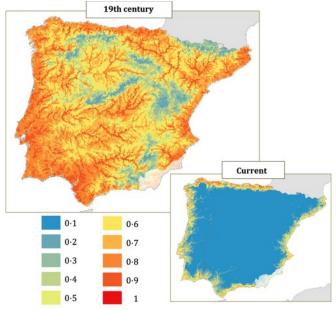


Imagen 1: Fuente: Clavero, M. y Hermoso, V. (2015)

Dada esta situación, objetiva y contrastada científicamente la respuesta jurídica principal es la oportuna protección de esta especie en España con los efectos que tal medida pueda tener. Ante esta cuestión, en las siguientes páginas describiremos y analizaremos desde un punto de vista crítico el ordenamiento jurídico aplicable a la anguila y plantearemos las alternativas jurídicas factibles necesarias para la recuperación de esta emblemática especies y su pesquería<sup>9</sup>.

<sup>(2011),</sup> Ictiofauna continental española. Bases para su seguimiento, Dirección General de de Medio Natural y Política Forestal, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, pág. 202 y ss.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Obtenida de Clavero, M. y Hermoso, V. (2015), "Historical data to plan the recovery of the European eel", *Journal of Applied Ecology*, n° 52, 960–968. En este trabajo se afirma: "The amount of habitat lost by the eel in the Iberian Peninsula between these two periods (estimated from the sums for all subcatchment units of the area × probability of presence products) surpasses 82%, being thus of a similar magnitude to the approximately 90% decline registered in stocks across the whole species range (Kettle, Asbjørn Vøllestad & Wibig 2011). The range of the eel is currently restricted to a coastal fringe, having disappeared from vast areas in major Iberian rivers, which once were important eel habitat. The probability of occurrence has declined since the 19th century even in lowland areas, with the decline being exacerbated by the presence of dams".

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Existen proyectos dedicados especialmente a esta especie migradora, como el el LIFE "Migratoebre" el o los Interreg "Migramiño" y "Sudoang" el "Proyecto Anguila en la cuenca del Segura" o el "Proyecto Pesquerías Sostenibles de Anguila en Red Natura 2000".

### 3. EL DERECHO INTERNACIONAL APLICABLE A ESTA ESPECIE

En este apartado analizaremos las fuentes del Derecho Internacional aplicable al caso de esta especie, las cuales suponen el marco general que ordena la protección, captura y tráfico de esta especie, elementos indispensables para decidir sobre su catalogación<sup>10</sup>.

#### 3.1. El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992

De esta manera, partiendo de un planteamiento general, acudimos al Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (CDB)<sup>11</sup>, en cuyo art. 2, a los efectos de este estudio, se define la "conservación *in situ*" como:

"la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas".

A su vez, por "utilización sostenible" se entiende "la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras".

EL CBD se complementa y desarrolla con programas temáticos y cuestiones intersectoriales, siendo algunos de ellos la diversidad biológica de las aguas continentales y la marina y costera.

En concreto, entre las llamadas Metas de Aichi 2020, para este año se previó, dentro del Objetivo Estratégico B "Reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible", el que "todas las reservas de peces e invertebrados y plantas acuáticas se gestionan y cultivan de manera sostenible y lícita y aplicando enfoques basados en los ecosistemas, de manera tal que se evite la pesca excesiva, se hayan establecido planes y medidas de recuperación para todas las especies agotadas, las actividades de pesca no tengan impactos perjudiciales importantes en las especies en peligro y los ecosistemas vulnerables, y los impactos de la pesca en las reservas, especies y ecosistemas se encuentren dentro de límites ecológicos seguros".

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Sobre el Derecho internacional y de la UE, vid. García Ureta, A. (2010), Derecho europeo de la biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna, Iustel, Madrid.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Disponible en: <u>este enlace</u>. Sobre este Convenio, vid. Soriano García, J. E. y Brufao Curiel, P. (2011), *Claves de Derecho Ambiental II. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos*, Iustel, Madrid, pág. 73 y ss.

Como es fácilmente comprensible, la situación de esta especie y su modo de explotación casan muy poco con este compromiso internacional, de acuerdo con la evidencia científica.

### 3.2. El Convenio de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres de 1979

En segundo lugar, este Convenio de Bonn<sup>12</sup> es fruto de la preocupación por aquellas especies que precisan de una atención internacional, dado su carácter transfronterizo y superpuesto a los límites jurisdiccionales de un solo país. De especial importancia es la interpretación que realiza del concepto "estado de conservación favorable", que comprende aquel en el que se dé este conjunto de requisitos:

- 1. Los datos relativos a la dinámica de las poblaciones de la especie migratoria en cuestión indiquen que esta especie continuará por largo tiempo constituyendo un elemento viable de los ecosistemas a que pertenece.
- 2. La extensión del área de distribución de esta especie migratoria no disminuya ni corra el peligro de disminuir a largo plazo.
- 3. Exista y seguirá existiendo en un futuro previsible, un hábitat suficiente para que la población de esta especie migratoria se mantenga a largo plazo.
- 4. La distribución y los efectivos de la población de esta especie migratoria se acerquen por su extensión y su número a los niveles históricos en la medida en que existan ecosistemas potencialmente adecuados a dicha especie, y ello sea compatible con su prudente cuidado y aprovechamiento;

De modo muy importante, este Convenio incluye su opuesto, es decir, cuándo se considera desfavorable su estado de conservación, que se limita a una sola de cualquiera de las condiciones que acabamos de transcribir, por lo que, de acuerdo con la evidencia científica, la anguila se ve amenazada de modo grave en cuanto a la dinámica de poblaciones por la pérdida de biomasa que supera el 90 por ciento, la disminución de su área de distribución, limitada a tramos costeros de los ríos, lo que incide en su hábitat disponible y la carencia de hábitats adecuados.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Disponible en <u>este enlace</u>[Consultada el 30 de mayo de 2020].

La anguila europea se recoge en el Apéndice II y de acuerdo con el art. IV se le consideraba ya entonces, hace más de cuatro décadas, en estado de conservación desfavorable, lo que implica el esfuerzo de los Estados signatarios para concluir acuerdos internacionales<sup>13</sup> para su conservación, cuidado y aprovechamiento, evidenciándose que su estado de conservación se beneficiaría considerablemente de la cooperación internacional resultante de un acuerdo internacional. Muy recientemente, en el marco de este Convenio se ha previsto la publicación de un plan de acción sobre la anguila<sup>14</sup>.

### 3.3. El Convenio OSPAR de Protección del Atlántico Nordeste de 1992

Este tratado internacional, del que forma parte España, recoge la llamada zona IV, en la que se incluye el mar Cantábrico y las costas atlánticas ibéricas. Dentro del llamado soft law, ha publicado la "OSPAR Recommendation 2014/15 on furthering the protection and conservation of the European eel (Anguilla anguilla) in

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Y estos acuerdos deberán incluir, a modo indicativo, según recoge el art. V: a) exámenes periódicos del estado de conservación de la especie migratoria en cuestión, así como identificación de factores eventualmente nocivos para dicho estado de conservación; b) planes coordinados de conservación, cuidado y aprovechamiento; c) investigaciones sobre la ecología y la dinámica de población de la especie migratoria en cuestión, concediendo particular atención a las migraciones de esta especie; d) intercambio de informaciones sobre la especie migratoria en cuestión, concediendo particular importancia al intercambio de informaciones relativas a los resultados de las investigaciones y de las correspondientes estadísticas; e) la conservación y, cuando sea necesario y posible, la restauración 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; f) el mantenimiento de una red de hábitats apropiados a la especie migratoria en cuestión, repartidos adecuadamente a lo largo de los itinerarios de migración; g) cuando ello parezca deseable, la puesta a disposición de la especie migratoria en cuestión de nuevos hábitats que les sean favorables, o la reintroducción de dicha especie en tales hábitats; h) en toda la medida de lo posible, la eliminación de actividades y obstáculos que dificulten o impidan la migración, o la toma de medidas que compensen el efecto de estas actividades y obstáculos; i) la prevención, reducción, o control de las inmisiones de sustancias nocivas para la especie migratoria en cuestión en el hábitat de dicha especie; j) medidas que estriben en principios ecológicos bien fundados y que tiendan a ejercer un control y una regulación de actos que impliquen sacar de su ambiente natural ejemplares de la especie migratoria en cuestión; k) procedimientos para coordinar las acciones en orden a la represión de capturas ilícitas; l) intercambio de informaciones sobre las amenazas serias que pesen sobre la especie migratoria en cuestión; m) procedimientos de urgencia que permitan reforzar considerable y rápidamente las medidas de conservación en el caso de que el estado de conservación de la especie migratoria en cuestión se vea seriamente afectado; y n) información al público sobre el contenido y los objetivos del acuerdo.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> UNEP/CMS/COP13/Doc.26.2.9, de 19 de febrero de 2020.

Regions I, II, III and IV of the OSPAR maritime area<sup>"15</sup>, que, ante la constatada situación crítica de la especie incluye el asegurar la aplicación de planes nacionales, revisar la legislación nacional para proteger mejor las poblaciones de anguila en cualquier fase de su vida y fomentar la conectividad entre los hábitats continentales y marinos, así como tomar medidas para reducir la contaminación que le afecte. Junto a esto, los Estados signatarios se comprometen a la restauración del hábitat, en particular los estuarios, ríos, llanuras de inundación y humedales.

El Convenio OSPAR incide en la mortalidad de la especie, ya sea provocada por las presas hidroeléctricas y las estaciones de bombeo<sup>16</sup> o por efecto de la pesca ilegal, que se suma a las capturas de angula para "repoblación". También recomienda medidas de monitoreo e investigación, desde el punto de vista ecosistémico<sup>17</sup> y en colaboración con el ICES y otros organismos internacionales.

Sobre esta Recomendación, los Estados parte deberían haber remitido información concreta a la Secretaría del OSPAR en 2016 y 2019, información de la que carecemos en el caso de España.

### 3.4. La Convención CITES o de Washington sobre el tráfico internacional de especies de flora y fauna de 1973

Este Convenio internacional, en vigor en nuestro país desde 1986, recoge la preocupación mundial sobre el comercio y tráfico de especies silvestres como causa de una de las principales causas de degradación de sus poblaciones.

El aumento del tráfico comercial mundial de las dos últimas décadas no ha hecho sino aumentar, siendo España uno de los países de tránsito y destino más importantes. También lo es de origen, ya que diversas operaciones policiales han sacado a la luz un intenso tráfico ilegal de angulas, pescadas generalmente por grupos organizados en el bajo Guadalquivir, con destino a su engorde en países asiáticos, sirviendo de puente otros países europeos como Portugal, el Reino Unido o Grecia, a la vez que se utilizan vuelos comerciales con Asia para la exportación clandestina de esta especie de forma directa.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Bajo la referencia OSPA 14/21/1/Annex 20, que entró en vigor el 27 de junio de 2014. Disponible en <u>este enlace</u> [Consulta realizada el 1 de junio de 2020].

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> En el bajo Guadalquivir se practica el bombeo de las aguas del río a los esteros y marismas advacentes, situados a mayor nivel.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> En relación con el Anexo V del Convenio.

La definición que la CITES da de "comercio" es muy amplia 18, ya que incluye toda exportación, reexportación o importación de especímenes o sus partes y derivados de flora y fauna, así como su introducción procedente del mar fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, siempre que se trate de las especies de los anexos o apéndices del propio texto de la convención. La causa de esta redacción puede entenderse fácilmente, pues se trata de lograr la reducción al mínimo de las oportunidades que favorezcan un comercio ilícito con graves efectos ambientales; con una redacción tan amplia se da cabida a la intervención de los Estados signatarios para controlar y, en su caso, sancionar las múltiples variantes del comercio de especies de flora y fauna, incluso por la vía penal como delito de contrabando, de modo independiente de la tipificación de su captura y tenencia como delito contra los recursos naturales.

Así, el contrabando de anguila tiene como referencia su inclusión en el Apéndice II con motivo de la 14ª Reunión de las Partes de 2007. Esta clasificación, regulada en el artículo IV del CITES<sup>19</sup>, incluye medidas más laxas

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Fruto de una mala traducción se aplicó la palabra española "comercio" en vez de "tráfico", que es mucho más amplia que la mera compraventa. Vid. Brufao Curiel, P. (2019), Comercio de flora y fauna. Aplicación en España de la Convención CITES, Reus, Madrid.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Por cuyo interés reproducimos literalmente: "Artículo IV: Reglamentación del comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice II 1. Todo comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice II se realizará de conformidad con las disposiciones del presente Artículo. 2. La exportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice  $\Pi$  requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de exportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos: a) que una Autoridad Científica del Estado de exportación haya manifestado que esa exportación no perjudicará la supervivencia de esa especie; b) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora; y c) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato. 3. Una Autoridad Científica de cada parte vigilará los permisos de exportación expedidos por ese Estado para especímenes de especies incluidas en el Apéndice II y las exportaciones efectuadas de dichos especímenes. Cuando una Autoridad Científica determine que la exportación de especímenes de cualquiera de esas especies debe limitarse a fin de conservarla, a través de su hábitat, en un nivel consistente con su papel en los ecosistemas donde se halla y en un nivel suficientemente superior a aquel en el cual esa especie sería susceptible de inclusión en el Apéndice I, la Autoridad Científica comunicará a la Autoridad Administrativa competente las medidas apropiadas a tomarse, a fin de limitar la concesión de permisos de exportación para especímenes de dicha especie. 4. La importación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa presentación de un permiso de exportación o de un certificado de reexportación. 5. La reexportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa concesión y presentación de un certificado de reexportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos: a) que una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación haya verificado que el espécimen fue importado en dicho Estado de conformidad con las disposiciones de la presente Convención; y b) que una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzça al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato. 6. La introducción procedente del mar de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa concesión de un certificado expedido por una Autoridad Administrativa del Estado de introducción. Únicamente se concederá un certificado una vez satisfechos los siguientes requisitos:

que el de las especies estrictamente protegidas del Apéndice I, y abarca todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que su comercio esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar una utilización incompatible con su supervivencia, al tiempo que se incluyen en él aquellas otras especies no afectadas por el comercio, que también deberán sujetarse a reglamentación con el fin de permitir un eficaz control del comercio de las especies anteriormente descritas, como así lo ha hecho la UE<sup>20</sup>, cuestión que analizaremos en el siguiente epígrafe. De todos modos, España, al ser país signatario, ha de aplicar los efectos de la inclusión de la anguila en este Apéndice II.

Las diferentes reuniones del CITES han tenido como resultado numerosas referencias a la anguila. Por ejemplo, en la 18<sup>a</sup> Reunión de las Partes, celebrada en 2019, se ha manifestado<sup>21</sup> el animar a los Estados del área de distribución de la anguila europea a: presentar a la Secretaría para su inclusión en el sitio web de la CITES todos los estudios sobre dictámenes de extracción no perjudicial sobre la anguila europea que havan realizado; examinar las diferentes metodologías que podrían adoptarse para elaborar dictámenes sobre anguilas europeas comercializadas como alevines (FIG) en comparación con las comercializadas como otras anguilas vivas (LIV); colaborar y compartir información con otras Partes en relación con dichos estudios y sus resultados, especialmente cuando las Partes compartan cuencas de captación o masas de agua; procurar el asesoramiento y la revisión de los dictámenes de extracción no perjudicial por parte del Comité de Fauna u otro órgano adecuado cuando proceda; elaborar y/o aplicar planes de gestión adaptativa de la anguila o examinarlos y revisarlos periódicamente a escala nacional o subnacional (o de la cuenca), con metas definidas y plazos concretos, e incrementar la colaboración dentro de los países entre las autoridades y otros interesados responsables de la gestión de la anguila, y también entre los países que compartan masas de agua o cuencas; compartir información sobre las

a) que una Autoridad Científica del Estado de introducción haya manifestado que la introducción no perjudicará la supervivencia de dicha especie; y b) que una Autoridad Administrativa del Estado de introducción haya verificado que cualquier espécimen vivo será tratado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato. 7. Los certificados a que se refiere el párrafo 6 del presente Artículo podrán concederse por períodos que no excedan de un año para cantidades totales de especímenes a ser capturados en tales períodos, con el previo asesoramiento de una Autoridad Científica que haya consultado con otras autoridades científicas nacionales o, cuando sea apropiado, autoridades científicas internacionales".

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> De acuerdo con la Notificación a las Partes de la Convención CITES "Implementation of the Appendix-II listing of Anguilla anguilla within the European Community", de 13 de mayo de 2009 [Consultada el 30 de mayo de 2020]. Allí se informa a la Secretaría del CITES sobre las medidas adoptadas en cumplimiento del Reglamento UE 1100/2007, sobre la anguila.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Disponible en: este enlace [Consultada el 28 de mayo de 2020].

evaluaciones de las poblaciones, las extracciones, los resultados del seguimiento y otros datos pertinentes con el Grupo de trabajo conjunto sobre anguilas (WGEEL) de la Comisión Asesora Europea sobre Pesca Continental y Acuicultura, el Consejo Internacional para la Exploración del Mar y la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (EIFAAC/ICES/GFCM), con el fin de obtener una imagen completa del estado de la población de anguila europea; establecer medidas o aplicar las medidas existentes de forma más eficaz para mejorar la trazabilidad de las anguilas (tanto vivas como muertas) en el comercio; facilitar a la Secretaría información sobre cualquier cambio en las medidas que hayan adoptado para restringir el comercio de angulas o jaramugos de anguila europea vivos; y proporcionar información a la Secretaría sobre la aplicación de la presente Decisión para que pueda informar al Comité de Fauna y al Comité Permanente.

De acuerdo con el artículo IV del CITES, en relación con la exportación, importación y reexportación de la angula, bajo la premisa de los "dictámenes de extracción no perjudicial" del artículo IV 2.a)<sup>22</sup>, habrá que estar pues a la normativa aplicable en cada Estado parte, que en el caso de España pasa por lo dispuesto en la legislación europea y en la de las Comunidades Autónomas.

# 3.5. Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica en el Mediterráneo ("Protocolo ZEPIM" del Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo)

Este Protocolo fue ratificado por España en 1998<sup>23</sup> y en su Anexo II comprende la anguila como especie cuya explotación necesita regulación, ya que en los arts. 11 y ss. se recoge la obligación de los Estados signatarios de conseguir un estado de conservación favorable. En concreto, y de gran importancia para la anguila, el párrafo segundo de este artículo obliga a las Partes a establecer y compilar listas de las especies en peligro o amenazadas de flora y fauna, en las zonas situadas del lado hacia la tierra del límite exterior de su mar territorial, acordándose la condición de protegidas a esas especies. Además, las Partes reglamentarán y, cuando proceda, prohibirán las actividades que tienen efectos adversos en esas especies o en sus hábitat, y adoptarán medidas de ordenación, planificación y de otra índole para garantizar un estado favorable de conservación de esas especies. Una de las zonas protegidas de importancia para la especie es la del Mar Menor.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Cuyos criterios se desarrollan en: <u>este enlace</u> [Consultada el 1 de junio de 2020].

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> BOE de 18 de diciembre de 1999.

#### 4. EL DERECHO DE LA UE APLICABLE A LA ANGUILA

Como es conocido, las obligaciones jurídicas que recaen sobre los particulares y poderes públicos en relación con la biodiversidad tienen un origen indiscutible en el Derecho de la Unión Europea y en el principio jurídico de primacía sobre el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro.

En este apartado incluiremos las principales normas sectoriales que recaen tanto sobre la protección de la anguila como su gestión pesquera.

## 4.1. El régimen jurídico de los espacios protegidos por la Directiva de Hábitats y las medidas de la Directiva Marco del Agua

La Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DH), es la principal norma europea destinada a la protección de la biodiversidad.

Si bien esta norma no protege la anguila de forma específica, sí que lo hace respecto de los hábitats que ocupa. Por tanto, la protección que recibe del Derecho europea es indirecta. De hecho, en el Anexo I de la DH se recogen diversos tipos de hábitats para los que es necesario designar "zonas especiales de conservación" (ZEC), con la designación previa de los "lugares de importancia comunitaria" (LIC). Entre los hábitats de este anexo nos encontramos estuarios, bancos de arena cubiertos permanentemente por agua marina poco profunda, diversos tipos de ríos, bosques de galería de Salix alba y Populus alba, bosques aluviales de Alnus glutinosa y otras especies. Es decir, la conservación de estos hábitats, tan ligadas a la zona litoral y a los cursos fluviales puede servir de medio para la conservación de la anguila.

De este modo, las medidas de conservación de las ZEC ligadas a medios fluviales cuentan como justificación la presencia de la anguila y citan los distintos planes de recuperación de este pez<sup>24</sup> y de ejecución de medidas de

\_

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> A título de ejemplo, las medidas de conservación de la ZEC ES2120015- río Urumea, o las de la ZEC ES2130010, del río Lea, ambas en el País Vasco (Decreto 215/2012, de 16 de octubre, por el que se designan Zonas Especiales de Conservación catorce ríos y estuarios de la región biogeográfica atlántica y se aprueban sus medidas de conservación). La ZEC del tramo Inferior del río Guadalimar y el Alto Guadalquivir (ES6160010), las relativas a diversas áreas marinas de Mallorca. También es el caso de la ZEC ES0000024 Doñana o de la ZEC 6150019 del bajo Guadalquivir, donde el furtivismo organizado de la angula es muy preocupante. Vid. la Orden de 12 de mayo de 2015, por la que se aprueban los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalete-Barbate y de determinadas Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (BOJA de 2 de junio de 2015), cuyo contenido detallado fue publicado en el BOJA de 23 de junio de 2019. En Galicia, contamos con el

restauración fluvial, especialmente recuperar la conectividad de los ríos. Es decir, son el ejemplo del llamado "efecto paraguas" de la Red Natura 2000 sobre especies que no se encuentran en sus anexos<sup>25</sup>, por lo que cumpliendo los requisitos de la DH interpretados por una amplísima jurisprudencia del TJUE<sup>26</sup>, se obtendrá la consecuencia lógica de la protección de hecho de la anguila, ya que no cuenta con amparo jurídico el que se afirme y establezca "con carácter general, que la pesca, las actividades piscícolas, la caza y las demás actividades cinegéticas practicadas en las condiciones y en los territorios autorizados por las leyes y los reglamentos en vigor no constituyen actividades perturbadoras ni tienen tales efectos"<sup>27</sup>.

Este es el caso de la captura de especies que comparten hábitats con la anguila, como la lamprea marina (*Petromyzum marinus*), el salmón atlántico (*Salmo salar*) en aguas continentales o la alosa (*Alosa spp.*), recogidas en los anexos de la DH<sup>28</sup>, y son objeto de pesca comercial y recreativa. También hay casos en que la anguila se considera como especie prioritaria de atención en proyectos de conservación de áreas designadas por la DH, como es el caso de la ZEC Corredor Ecológico del río Guadiamar (ES6180005), que destaca por su importancia como nexo de unión y corredor ecológico entre Doñana y Sierra Morena<sup>29</sup>.

Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia, que incluye la la ZEC 1140001 del río Ulla, la ZEC ES1140007 del Bajo Miño, y la ZEC ES1140006 del río Tea, objeto estas dos últimas del proyecto Migramiño del programa Interreg. En Asturias contamos con la ZEC ES1200023 del río Eo, cuya gestión se regula por el Decreto 149/2014, de 23 de diciembre, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Río Eo. También se hace referencia a la anguila en el Decreto 125/2014, de 17 de diciembre, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Río Nalón (ES1200029) y se aprueba su I Instrumento de Gestión, junto con el Decreto 142/2014, de 17 de diciembre, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Río Sella (ES1200032) y se aprueba su I Instrumento de Gestión.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Van der Sluis, T. et al. (2016), How much Biodiversity is in Natura 2000? The "Umbrella Effect" of the European Natura 2000 protected area network, Alterra, Wageningen.

Gallego Bernard, Mª S. (coord.) (2017), Aplicación judicial del Derecho de la Unión Europea sobre Red Natura 2000: Retos y perspectivas, SEO/BirdLife, Madrid. Vid. también: Gallego Bernard, Mª S. (2014), La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial, SEO/BirdLife, Madrid.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> STJUE (Sala Segunda), de 4 de marzo de 2010, asunto C-241/08.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> STJUE (Sala Segunda), de 10 de enero de 2006, asunto C-98/03., recaída sobre la especie íctica *Coregonus oxyrhynchus*, poblaciones anádromas en ciertos lugares del mar del Norte.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Resolución de 8 de enero de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se formula informe de impacto ambiental del proyecto "Recuperación de la continuidad longitudinal de paso para la ictiofauna en el río Guadiamar (varios términos municipales de la provincia de Sevilla)". BOE de 20 de enero de 2020. Este proyecto se ejecutará sobre doce obstáculos fluviales a lo largo de 80 km del río Guadiamar.

Por lo que respecta de la Directiva 2000/60/CE, Marco del Agua (DMA), subrayamos brevemente la consecución uno de sus principios básicos, como es el del logro del buen estado ecológico de las aguas superficiales. Para ello, la mejora en la accesibilidad de las especies a los diferentes tramos de ríos, su conexión con las aguas de transición y marítimas<sup>30</sup>, así como la estructura hidromorfológica y la calidad y cantidad de las aguas se convierten en elementos indispensables para el respeto de esta Directiva.

Para el cumplimiento de la DMA, los planes hidrológicos deben contener, entre muchos elementos (art. 42.1 del TRLA), los usos, presiones e incidencias antrópicas, los caudales ambientales aptos para la vida íctica, mapas de zonas protegidas o los vertidos puntuales. A título de ejemplo, la Memoria del Plan Hidrológico del Guadalquivir (2015-2021) incluye el Plan de Gestión de la Anguila en Andalucía y el de España como planes relacionados con el hidrológico y, por supuesto, las zonas protegidas por diversos instrumentos, como la Red Natura 2000. Iguales previsiones sobre esta especie se recogen sobre las zonas protegidas en los planes del Segura o del Ebro o los del Cantábrico. De modo indirecto, las previsiones de permeabilización de obstáculos fluviales que se recogen en los diversos documentos de la planificación hidrológica supondrán una notable oportunidad para la anguila.

4.2. El Reglamento (CE) 1100/2007, del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, por el que se establecen medidas para la recuperación de la población de anguila europea, y la regulación europea de la pesca

Esta es la norma específica del ordenamiento jurídico europeo sobre la especie cuya protección legal se estudia en este trabajo.

Este Reglamento (RA) tiene su causa en diversas actuaciones de la Comisión y del Consejo Europeo ante el declive de esta especie, como respuesta a diversos estudios científicos que se recogen en sus considerandos, los cuales constituyen, según el propio RA, el marco necesario para la protección y la explotación sostenible de la población de anguila europea de la especie *Anguilla anguilla* en aguas comunitarias, en las lagunas costeras, en los estuarios, y en los ríos y aguas interiores que comunican con ríos de los Estados miembros que vierten sus aguas en las zonas CIEM III, IV, VI, VII, VIII y IX, o en el mar Mediterráneo<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Vid. la Resolución de 24 de mayo de 2019, de la Secretaría General de Pesca, por la que se publica el listado de denominaciones comerciales de especies pesqueras y de acuicultura

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> El art. 3 de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, Marco sobre la Estrategia Marina, detalla que su ámbito de aplicación son las aguas marinas más allá de las líneas de base, mientras que sobre las aguas interiores se remite a la DMA.

Dentro de este marco, alcanza un papel preponderante la técnica de la planificación, para lo cual se han de elaborar planes de gestión de la anguila en las cuencas fluviales europeas<sup>32</sup>, que pueden incluir aguas marítimas, cuyo fin tiene como objetivo a largo plazo reducir la mortalidad antropogénica a fin de permitir, con una elevada probabilidad, la fuga hacia el mar de al menos el 40 % de la biomasa de anguilas europeas correspondiente a la mejor estimación del posible índice de fuga que se habría registrado en caso de que ninguna influencia antropogénica hubiera incidido en la población (art. 2.4 del RA). Para lograr este fin, los planes de la anguila<sup>33</sup> habrán de analizar, desde un punto de vista estrictamente científico<sup>34</sup>, la situación de partida y el conjunto de medidas para alcanzar, controlar y verificar tal objetivo dentro de un calendario que ellos mismos incluirán. Entre tales medidas se citan: la reducción de la actividad pesquera comercial o recreativa<sup>35</sup>, las medidas de repoblación<sup>36</sup>, las medidas estructurales para hacer los ríos transitables<sup>37</sup> y

admitidas en España (BOE de 15 de junio de 2019). Se incluye la anguila como especie comercial de pesca.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Planes que pueden acogerse a la financiación, de acuerdo con el art. 7 del Reglamento (UE) nº 1380/2013, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común, y del Reglamento (UE) nº 508/2014, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Marítimo y de la Pesca.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Que pueden ser transfronterizos, como es el caso del hispanoportugués del Miño, regulado por el Canje de Notas de 1 de septiembre de 2004 y 6 de septiembre de 2006, del Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre el Reglamento de Pesca en el Tramo Internacional del Miño (BOE de 12 de junio de 2008), modificado su art. 21, sobre las pesqueras o construcciones fijas destinadas a la pesca en 2017. El BOP de Pontevedra de 26 de julio de 2019, publica los Edictos de la Comandancia Naval del Miño para la temporada 2019/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Art. 5 del RA.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Esta reducción de las capturas podrá sustituirse en su totalidad o en parte mediante medidas inmediatas relativas a otros factores de mortalidad antropogénica, ya que se entiende que así un número de anguilas europeas migratorias equivalente al que la reducción de capturas pueda llegar al mar para desovar (art. 5.5 del RA).

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Que se detallan en el art. 7 del RA. En su virtud, se reserva al menos el 60 % de las capturas de anguilas de menos de 12 cm de longitud realizadas merced a las actividades pesqueras del Estado miembro a lo largo de cada año para que se comercialicen para ser usadas en la repoblación en cuencas fluviales de la anguila tal y como las definen los Estados miembros con arreglo al artículo 2, apartado 1, para aumentar así los niveles de fuga de las anguilas europeas adultas. La principal crítica es que, ante la imposibilidad de la cría en cautividad de la especie, no se trata de un aporte adicional de especímenes, sino de la devolución al medio natural de ejemplares de anguila previamente capturados, por lo que no hay un aporte extra. Por otro lado, la transferencia de anguilas para repoblación deberá formar parte de un plan de mejora, que deberá especificar la cantidad de anguilas de menos de 20 cm de longitud necesarias para la repoblación, a los efectos de incrementar los niveles de fuga de la anguila.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Como la demolición y permeabilización de presas y obstáculos fluviales, de los que hay múltiples ejemplos, como las medidas establecidas para las cuencas del Guadalete y Guadalquivir (Junta de Andalucía, 2015), la recuperación de los ríos Urumea, Bidasoa o Eo y la parte baja de la cuenca del Miño.

mejorar los hábitats fluviales, junto con otras medidas ambientales, el transporte de anguilas europeas desde aguas interiores a otras desde las que puedan escapar libremente al mar de los Sargazos, la lucha contra los depredadores, la desconexión temporal de las turbinas de producción hidroeléctrica y las medidas relativas a la acuicultura.

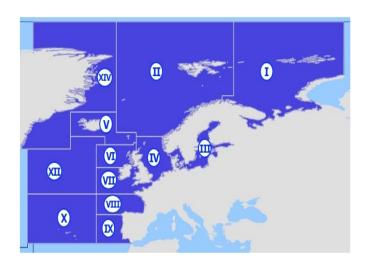


Imagen 2: Zonas de pesca en Europa. Fuente: Comisión Europea

Estos planes habrán de ser evaluados periódicamente por cada Estado miembro, que deberá informar a la Comisión Europea sobre la eficacia y resultados de la proporción de la biomasa de anguilas plateadas que llega al mar para desovar, o la proporción de biomasa de anguilas plateadas que abandona el territorio de dicho Estado miembro como parte de una migración mar adentro para desovar, relativa al objetivo de nivel de fuga del art. 2.4 del RA; el nivel de esfuerzo pesquero dedicado anualmente a la captura de anguilas y la reducción efectuada de capturas; el nivel de los factores de mortalidad ajenos a la actividad pesquera propiamente dicha, como la provocada por turbinas hidroeléctricas, bombas o depredadores y la reducción lograda; la cantidad de anguilas de menos de 12 cm de longitud capturadas y la proporción de estas utilizadas para diferentes fines.

Como puede fácilmente comprenderse, el control es especialmente importante para conocer toda premisa inicial de una evaluación: la realidad de la situación de la especie. Por lo que respecta a España, hay que tener en cuenta que la práctica totalidad de las capturas de anguila se realiza en las aguas interiores delimitadas por las líneas de base rectas, criterio de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y también del régimen jurídico de protección en el caso de especies ícticas, como analizaremos más adelante.



Imagen 3: Aguas interiores de Andalucía. Fuente: Rodríguez et al. (2011)

Bajo esta premisa, el art. 10 del RA establece que los Estados miembros establecerán un sistema de supervisión y de seguimiento de capturas adaptado a las circunstancias y al marco jurídico aplicable a la pesca en sus aguas interiores, bajo los criterios en la actualidad del Reglamento (CE) 1224/2009, de 20 de noviembre de 2009, sobre el régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común<sup>38</sup>.

De esta forma, el RA en su art. 11 ordena establecer un censo de los buques pesqueros que enarbolen su pabellón autorizados a pescar anguilas en aguas comunitarias, sin perjuicio de la eslora total del buque, una lista de todos los buques pesqueros, entidades comerciales o pescadores, autorizados a pescar anguilas en cuencas fluviales que constituyan hábitats naturales de la anguila, una lista de todos las lonjas u otros organismos o personas autorizados por los Estados miembros a llevar a cabo la primera fase de comercialización de la anguila<sup>39</sup>, así como una estimación del número de pescadores deportivos y de sus capturas de anguilas, vistos los efectos que pueden acarrear a esta especie y que solo recientemente ha empezado a tenerse en cuenta.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Cuyo art. 1 dice: "Los Estados miembros controlarán las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la política pesquera común que sean realizadas por personas físicas o jurídicas en su territorio y en las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, en particular las actividades pesqueras, los transbordos, las transferencias de pescado a jaulas o instalaciones acuícolas, incluidas las de engorde, el desembarque, las importaciones, el transporte, la transformación, la comercialización y el almacenamiento de productos de la pesca y de la acuicultura". Destacan los sistemas de localización buques, el cuaderno diario de la pesca, el control del esfuerzo pesquero, el cierre de pesquerías o el control de la capacidad pesquera. Desarrollado por el Reglamento de Ejecución (UE) 404/2011, de 8 de abril de 2011.



Imagen 4: Aguas interiores de Galicia. Fuente: Xunta de Galicia

Por último, se ha de garantizar el origen y trazabilidad de los ejemplares vivos de angula, ya sea en su tráfico interior o exterior de la UE (art. 12 del RA), pues no son infrecuentes los casos de falsificación de documentos de pesca e importación, para así comprobar que se siguen los criterios de conservación del RA y hacer frente de esta manera a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada<sup>40</sup>.

Una vez analizadas las cuestiones principales del RA, hay que prestar especial atención a la eficacia de las medidas adoptadas en la década larga de aplicación del RA. Para ello acudimos al informe titulado "Evaluation of the Eel Regulation. Final Report" ed ditado por la DG MARE, de Asuntos Marítimos y Pesca.

<sup>.</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Reglamento (CE) 1005/2008, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. De gran importancia ante el fenómeno de la pesca ilegal de embarcaciones clandestinas en el bajo Guadalquivir. Esta norma se desarrolla por el Reglamento (CE) 1010/2009, de 22 de octubre de 2009. Como "producto de pesca" del Reglamento 1005/2008, el Reglamento (UE) 202/2011, de 1 de marzo de 2011, por el que se modifican el anexo I del Reglamento (CE) 1005/2008 del Consejo en lo que respecta a la definición de productos de la pesca, excluye los derivados de la pesca de la anguila en agua dulce. A sensu contrario, se aplica a los ejemplares capturados en aguas marinas interiores. Así se refleja en el programa específico de control del Anexo V de la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1986, de 13 de diciembre de 2018, por la que se establecen programas de control e inspección específicos de determinadas pesquerías y por la que se derogan las Decisiones de Ejecución 2012/807/UE, 2013/328/UE, 2013/305/UE y 2014/156/UE.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Comisión Europea (2019), Evaluation of the Eel Regulation. Final Report, Bruselas. Este informe tiene su versión oficial en: Comisión Europea (2020), Commission Staff Working Document. Evaluation of Council Regulation (EC) 1100/2007 of 18 September 2007 establishing measures for the recovery of the stock of European eel, SWD (2020) 35 final.

Este informe repasa los 756 planes de gestión aprobados, los 259 que recogen parcialmente los contenidos del RA y constata que restan 107 que han de elevarse a la Comisión. Por otra parte, constata un descenso de las capturas de anguila de 10.000 t/año a principios de la década de los noventa del siglo XX hasta las 2.500 t/año actuales (pág. 51) y se subraya el que a pesar de la aprobación y puesta en práctica de los planes, en su resumen ejecutivo se afirma que:

"(...) it will take considerable more time to achieve their EMP targets. The eel stock has not recovered to any degree, non-fisheries related anthropogenic mortality has not declined significantly over the last decade and the 40% escapement target has not been achieved", mientras que en sus conclusiones, citando el ICES, la Comisión Europea advierte de que "the status of eel remains critical and that "when the precautionary approach is applied for European eel, all anthropogenic impacts (e.g. caused by recreational and commercial fishing on all stages, hydropower, pumping stations, and pollution) that decrease production and escapement of silver eels should be reduced to — or kept as close to—zero as possible in 2019".

Y a al mismo tiempo deja claro que "the European eel (Anguilla anguilla) stock is in decline, recruitment is at an all-time low, and exploitation of the stock is currently unsustainable" (pág. 3) y que cualquier esfuerzo tardará de dos a tres generaciones de anguila en hacerse notar (pág. 18).

En particular, son numerosos los problemas de control de las capturas de anguila, dado que se practica su pesca por embarcaciones menores generalmente. Tal y como expone este informe:

"The EU fisheries control system, and in particular the Control Regulation has many shortcomings in relation to the monitoring and control tools for fishing vessels of less than 10 m which form the overwhelming majority of fishing fleets exploiting eels. The shortcomings are extensively described in the Commission's own evaluation of the EU control system and triggered a proposal for amendments. The main weakness of the EU Control Regulation is that it provides for numerous derogations in relation to catch and landing declarations for such vessels, with Member States having discretionary powers for monitoring catches of this fleet segment based on sampling plans or substitution by sales notes which prevents cross-checking" (pág. 36).



Imagen 5: Embarcaciones furtivas de angula en la Reserva de Pesca del bajo Guadalquivir. Fuente: "El Español".

Especiales problemas plantea el transporte en territorio de la UE, ya que puede ser un medio para encubrir actividades fraudulentas, como el que de hecho existe entre España y otros países de la UE como Grecia y Portugal:

"the Eel Regulation encourages transport from producing Member States (e.g. ES, FR, PT, UK) to Member States in need of glass eels (e.g. BE, DE, DK, NL, SE) for restocking. Exchanges are also underpinned by aquaculture development as producing units in some Member States (e.g. GR, IT, NL) rely on supply of glass eels caught in the wild in other Member States territories to constitute their livestock. Shortcomings of the EU Control Regulation in this area suggest that transport may be an ideal vehicle for covering fraudulent practices and for misreporting catch data" (pág. 36).

Todos estos problemas han motivado el establecimiento de vedas para la especie. Así, el art. 10 del Reglamento (UE) 2018/120, del de 23 de enero de 2018, por el que se establecen para 2018 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones, aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión, acordaba lo siguiente:

Se prohíbe a los buques pesqueros de la Unión, a los buques de terceros países, así como a cualquier pesquería comercial efectuada desde la costa, pescar anguila europea de 12 cm o más de una longitud total en aguas de la Unión de zonas CIEM, incluido el mar Báltico, por un período de tres meses consecutivos que definirá cada Estado miembro entre el 1 de septiembre de 2018 y el 31 de enero de 2019. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el período definido el 1 de junio de 2018 a más tardar".

<sup>&</sup>quot;Medidas aplicables a las pesquerías de anguila

Posteriormente, el Reglamento (UE) 2019/124, de 30 de enero de 2019, sobre la misma materia que el anterior para el año 2019, ampliaba y concretaba las zonas sometidas a veda, dejaba de limitar la pesca a ejemplares de más de 12 cm, y así disponía lo siguiente en su art. 11:

"Medidas aplicables a las pesquerías de anguila en aguas de la Unión de las zonas CIEM Estará prohibida toda pesca dirigida, accidental y recreativa de anguila en las aguas de la Unión de las zonas CIEM y en las aguas salobres, como los estuarios, las lagunas costeras y las aguas de transición, durante el período de tres meses consecutivos que determinará cada Estado miembro, comprendido entre el 1 de agosto de 2019 y el 29 de febrero de 2020. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión, el 1 de junio de 2019 a más tardar, el período definido".

#### Y su art. 42 añadía<sup>42</sup>:

- "Anguila en el mar Mediterráneo (subzonas geográficas 1 a 27)
- 1. Todas las actividades de buques de la Unión y otras actividades pesqueras de la Unión que capturen anguila, en concreto la pesca dirigida, accidental y recreativa, estarán sujetas a lo dispuesto en el presente artículo.
- 2. El presente artículo se aplicará al mar Mediterráneo y a las aguas salobres, como los estuarios, las lagunas costeras y las aguas de transición.
- 3. Estará prohibida la pesca de anguila en la Unión y en aguas internacionales del mar Mediterráneo durante un período de tres meses consecutivos que determinará cada Estado miembro. El período de veda de pesca guardará coherencia con los objetivos de conservación que se recogen en el Reglamento (CE) 1100/2007, con los planes nacionales de gestión en vigor y con los patrones de migración temporales de la anguila en los Estados miembros en cuestión. Los Estados miembros comunicarán el período determinado a la Comisión a más tardar un mes antes de la entrada en vigor de la veda y, en cualquier caso, el 31 de enero de 2019 como máximo".

Y para el año 2020, se publicó el Reglamento (UE) 2019/2236, de 16 de diciembre, sobre las posibilidades de pesca para este año para el mar Mediterráneo<sup>43</sup> y el mar Negro, el cual en su art. 5 repite la obligación de imponer una veda de tres meses. La misma veda de tres meses la establece el Reglamento (UE) 2020/213, de 27 de enero de 2020, por el que se establecen para 2020 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión, en el período "comprendido entre el 1 de agosto de 2020 y el 28 de febrero de 2021".

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Siguiendo la <u>Recomendación GFCM/42/2018/1 de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo de la FAO</u> [Consulta realizada el 1 de junio de 2020].

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Vid. el Reglamento (CE) 1967/2006, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el mar Mediterráneo. El mar Mediterráneo, a efectos de pesca, se encuentra divido en las zonas previstas por el Reglamento (UE) 1343/2011, de 13 de diciembre de 2011, sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo CGPM.

## 4.3. Problemas para la conservación de la anguila europea derivados del régimen europeo sobre el tráfico de especies silvestres

El tráfico de las especies silvestres cuenta con la Convención CITES, que ya hemos tratado. En la UE, la norma principal es el Reglamento (CE) 338/97, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de las especies de flora y fauna mediante el control de su comercio, reformado en varias ocasiones<sup>44</sup>.

La anguila se encuentra recogida desde 2010 en su Anexo B, el equivalente al Apéndice II del CITES y con el que se relaciona directamente. Los diversos informes del "Scientific Revision Group" han determinado que se prohíba toda importación hacia y toda exportación desde la UE anualmente, medida que sigue en vigor durante todo el año 2020, lo que denota la crítica situación de la especie por esta vía. Es la consecuencia de no poder dictarse con base científica dictámenes de extracción no perjudicial. Todo lo anterior supone la aplicación de la excepción prevista en el art. 4.2 del Reglamento 338/97<sup>45</sup>:

"2. La introducción en la Comunidad de especímenes de las especies enumeradas en el Anexo B quedará supeditada a la realización de las verificaciones necesarias y a la presentación previa, en la aduana fronteriza de introducción, de un permiso de importación expedido por un órgano de gestión del Estado miembro de destino; El permiso de importación únicamente podrá expedirse si se cumplen las condiciones establecidas en el apartado 6 y siempre que: a) la autoridad científica competente, previo examen de los datos disponibles y tomando en consideración los dictámenes del Grupo de revisión científica, considere que la introducción en la Comunidad no sería perjudicial para el estado de conservación de la especie o la extensión del territorio ocupado por la población de la especie de que se trate, habida cuenta del volumen actual o previsto del comercio. Este dictamen seguirá siendo válido para las ulteriores importaciones mientras no cambien significativamente los mencionados elementos".

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Desarrollado por el Reglamento 865/2006, de 4 de mayo, de 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Por lo que no son de aplicación los requisitos relativos a la exportación del art. 5.4, ya que siempre que no se vea amenazado el estado de conservación de la especie, por la recogida o captura de especímenes en la naturaleza, la exportación o reexportación desde la Comunidad de especímenes de las especies enumeradas en el Anexo B quedará supeditada a la realización de las verificaciones necesarias y a la presentación previa, en la aduana en la que se efectúen los trámites de exportación, de un permiso de exportación o un certificado de reexportación expedido por un órgano de gestión del Estado miembro en el que se especímenes. Tampoco se aplica, por la importación/exportación lo dispuesto en el art. 8.5, que establece para las especies del Anexo B la prohibición de la compra, la oferta de compra, la adquisición y la exposición al público con fines comerciales, así como la utilización con fines lucrativos y la venta, la puesta en venta, el transporte o la tenencia para su venta, salvo cuando pueda demostrarse, a satisfacción de la autoridad competente del Estado miembro interesado, que dichos especímenes han sido adquiridos, y, si no proceden de la UE, han sido introducidos en ella, de conformidad con la legislación vigente sobre conservación de la fauna y flora silvestres.

Sin embargo, el tráfico intracomunitario queda permitido bajo la actual normativa, lo que abunda en las dificultades del control de las autoridades ambientales y pesqueras, dado que, simplemente citando ejemplos españoles, hay Comunidades Autónomas donde se permite la pesca de la angula y en otras se encuentra toda la especie en veda, independientemente de la fase de vida de los especímenes. Como es sabido, desde España se exportan angulas a otros países de la UE y desde allí se remiten a Asia, donde se procede a su engorde y consumo<sup>46</sup>, a la vez que no es infrecuente que se muestren certificados CITES o autorizaciones de exportación de terceros países sobre otras especies de anguila, especialmente cuando se trata de juveniles, lo cual mucha veces encubre actividades ilícitas en España.

En el tráfico intracomunitario, se ha constatado que algunos países exportan angula oficialmente para repoblación, pero en ocasiones es muy difícil o imposible acreditar su cumplimiento (Comisión Europea 2019, pág. 35)<sup>47</sup>. Este es el resultado de que la prohibición de exportación de anguila europea desde la UE tomada en 2010 no afectase al comercio de los Estados que no formaran parte del área de distribución de la UE a países no pertenecientes a la UE, a la vez que se permite el tráfico comercial de otras especies de anguilas, que quedaban fuera del marco del CITES. Ambas situaciones ocasionan no pocos problemas a la hora de ejercer los controles administrativos sobre la anguila, dada especialmente la dificultad de identificación de otras especies de anguila<sup>48</sup>, más aún cuando se trata de inmaduros.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Richards, J. L., et al. (2020), "Prevalence of critically endangered European eel (*Anguilla anguilla*) in Hong Kong supermarkets", *Science Advances*, vol. 6, n° 10. En este trabajo se dice: "European eel (*Anguilla anguilla*) is a critically endangered species requiring CITES permits for international trade. Despite the fact that no imports to Hong Kong were declared within the last 2 years, our study found that this species is still commonly sold in major supermarket chains across Hong Kong. In a COI barcoding survey of 49 retail vendors encompassing 13 brands, 9 of 13 carried *A. anguilla*, and 45% of all eel products available at retail outlets (n = 49) were unambiguously identified as *A. anguilla*. Considering the visual similarity of eel species and disproportionate amount of undeclared A. anguilla available for consumption, this finding raises urgent concerns regarding the enforcement of international CITES trade regulations. Furthermore, the prevalence of *A. anguilla* in supermarkets highlights how illicit wildlife products are not solely limited to specialized affluent buyers; some species have entered mainstream distribution networks for the average consumer".

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Recordemos el art. 7 del RA. En cualquier caso, es una técnica cuestionada: En Comisión Europea (2019), pág. 78 se dice: "The long-term use of restocking as a key measure is questioned, other than as a short term emergency measure until greater natural migration in freshwater is possible, given its uncertain contribution to spawner escapement and subsequent recruitment, as well as the risks involved (e.g. disease introduction, as well as mortality from poor handling)".

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Otras especies de anguila son: Anguilla australis australis (Richardson, 1841) - Anguila australiana. Anguilla australis schmidti (Philipps, 1925). Anguilla bengalensis bengalensis (Gray,

### 5. EL DERECHO ESPAÑOL APLICABLE A LA PESQUERÍA DE LA ANGUILA Y SUS EFECTOS EN LA CONSERVACIÓN DE LA ESPECIE

En este apartado analizaremos las cuestiones propias de la consideración de la anguila como especie objeto de la actividad pesquera junto a la viabilidad legal de su consideración como especie protegida.

### 5.1. La anguila como especie objeto de pesca comercial y la imposibilidad jurídica de tal consideración

No toda especie íctica o proveniente de la pesca y la acuicultura puede ser objeto de comercialización en la UE, dada la inclusión de una lista positiva regulada por el Reglamento (UE) 1379/2013, de 11 de diciembre de 2013 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (ROCMP).

Concretamente, dentro del capítulo IV sobre información al consumidor<sup>49</sup>, el art. 37 de este Reglamento obliga a los Estados miembros a que publiquen una lista de las denominaciones comerciales aceptadas en sus respectivos territorios, junto con sus nombres científicos, a lo que se añade el que deban notificar de forma inmediata a la Comisión Europea toda modificación de la lista de denominaciones comerciales, la cual informará a los demás Estados miembros.

1831) - Anguila del Índico. (Anguilla bengalensis labiata) - Anguila moteada africana. Anguilla bicolor bicolor (McClelland, 1844) - Anguila de aleta corta. Anguilla bicolor pacifica (Schmidt, 1928). Anguilla breviceps (Chu y Jin, 1984). Anguilla celebesensis (Kaup, 1856). Anguilla dieffenbachii (Gray, 1842). Anguilla interioris (Whitley, 1938). Anguilla japonica (Temminck y Schlegel, 1846) - Anguilla japonesa. Anguilla malgumora (Kaup, 1856). Anguilla marmorata (Quoy y Gaimard, 1824) - Anguilla moteada gigante. Anguilla megastoma (Kaup, 1856). Anguilla mossambica (Peters, 1852) - Anguila de aleta larga de África. Anguilla nebulosa (McClelland, 1844). Anguilla nigricans (Chu y Wu, 1984) . Anguilla obscura (Günther, 1872) Anguilla reinhardtii (Steindachner, 1867). Anguilla rostrata (Lesueur, 1817) - Anguilla o anguila americana.

<sup>49</sup> Por lo que, en virtud del art. 35 y ss. se ha de incluir como información obligatoria, entre otros, la denominación comercial y su nombre científico, el método de producción, la zona de captura o cría y el arte de pesca. Son conocidos los casos de fraude al respecto. El RD 418/2015, de 29 de mayo, por el que se regula la primera venta de los productos pesqueros, incluye determinadas medidas para asegurar la trazabilidad y el control de su venta y consumo, y establece en su art. 10 la especialidad de que la primera venta de especies eurihalinas, especialmente la anguila (*Anguilla anguilla*) y la lamprea (*Petromyzon marinus*) podrá no efectuarse en lonja y se realizará en los establecimientos autorizados por las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con lo previsto en el ordenamiento de la UE, contamos con la inclusión de la anguila europea en el listado de denominaciones comerciales de especies pesqueras y de acuicultura admitidas en España, publicado por la Resolución de 24 de mayo de 2019, de la Secretaría General de Pesca<sup>50</sup>. Todo ello con independencia de la crítica situación de la especie y de que la pesca sea una de las causas principales de su regresión.

Por otra parte, la particularidad de la pesca de la anguila en su fase juvenil de angula hace que sea una de las escasas especies en las que aparezca en la normativa básica estatal su talla "a determinar" en el RD 560/1995, de 7 de abril, por el que se establecen las tallas mínimas para determinadas especies pesqueras, y solamente respecto de los caladeros del Cantábrico y noroeste y del golfo de Cádiz, no así de los del Mediterráneo y las Canarias<sup>51</sup>.



Imagen 6: Ejemplares de angula decomisados por la Guardia Civil

La talla mínima implica el que se prohíba retener a bordo, transbordar, desembarcar, transportar, almacenar, vender, exponer o comercializar peces, crustáceos, moluscos u otros productos de la pesca que no tengan la talla exigida (art. 3). Sin embargo, este RD se ha publicado en virtud de las competencias estatales en pesca exterior del art. 149.1.19 de la CE, y dado que la práctica totalidad de la pesca de la anguila se practica en aguas interiores, hay que acudir a la normativa autonómica al respecto, que exponemos en la siguiente tabla:

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> BOE de 15 de junio de 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> El Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas, establece una talla mínima para la anguila en el mar Báltico de 35 cm.

Tabla 1: Normativa autonómica (continúa en la página siguiente).

Comunidad	Talla	Normativa
Autónoma	mínima	
Galicia	20 cm	Decreto 130/1997, de 14 de mayo, del Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y los ecosistemas acuáticos continentales. Orden de 27 de julio de 2012 sobre tamaños mínimos de diversos productos pesqueros. Decreto
		130/2011, de 9 de junio, de la pesca profesional de la anguila en las aguas continentales <sup>52</sup> .
Asturias	No se establece	Ley 2/93, de 29 de octubre, de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos <sup>53</sup> . Decreto 92/1984, de 28 de junio, del Reglamento de Pesca de la Angula en aguas interiores del Principado de Asturias.

\_

<sup>52</sup> Este Decreto 130/2011 regula los planes anuales por rías y establece la necesidad de

Consejería de Agricultura, por la que se establece la delimitación de zonas fluviales para pesca de angula (BOPA de 13 de marzo de 1999). En Asturias se permite la pesca de la

angula, pero no de la anguila adulta.

imponer "cuotas de captura anual". Solo se permite la pesca en la fase de la "anguila amarilla" o parda. Se establecen cupos, como los de 5.176 kg para el Ulla en 2020, y el período de pesca abarca del 1 de febrero al 31 de octubre (Resolución de 15 de enero de 2020 por la que se aprueba la renovación del Plan de aprovechamiento específico de la anguila en la desembocadura del río Ulla para el año 2020). Por la Resolución de 12 de diciembre de 2019, por la que se aprueba la renovación del Plan de aprovechamiento específico de la anguila en la desembocadura del río Tambre para el año 2020, la temporada de pesca abarca desde el 1 de mayo al 30 de septiembre; el cupo es de 1 tonelada. La Resolución de 22 de marzo de 2019 por la que se autoriza el plan de pesca de anguila de la ría de Ferrol no estableció cupo alguno y permitió la pesca del 1 de abril al 31 de octubre de 2019. La Resolución de 23 de enero de 2019, por la que se autoriza el Plan de pesca de anguila de la ría de Arosa, tampoco estableció cupo de capturas y limitó la temporada del 1 de febrero al 31 de octubre de 2019. Idénticas circunstancias se predican de la Resolución de 23 de enero de 2019 por la que se autoriza el Plan de pesca de anguila de la ría de Vigo. <sup>53</sup> El art. 30 de esta ley establece la obligación de contar con cupos por persona o embarcación, cosa que de modo especialmente grave no se refleja en la Resolución de 23 de octubre de 2019, de la Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, por la que se regula la campaña 2019/2020 de pesca de la angula y se aprueba el plan de gestión en la ría del Nalón (BOPA de 31 de octubre de 2019), que solo habla de "cupos", pero sin concretarlos. Esta Resolución permite alargar la temporada más allá del 29 de febrero, día límite del Derecho europeo, con esta afirmación: "En el caso de que se quieran habilitar días en el mes de marzo, éstos deberán ser compensados con los correspondientes días de descanso adicionales". Vid. también la Resolución de de 19 de febrero de 1999, de la

Tabla 1 (continuación): Normativa autonómica (continúa en la página siguiente)

Cantabria	No se	Orden MED/39/2017, de 5 de
Calitabila		, , ,
	establece	octubre, por la que se establecen las
		bases generales que regulan la pesca de
		angula en aguas interiores de Cantabria.
País Vasco	No se	Decreto 41/2003, de 18 de febrero, de
	establece	pesca de la angula <sup>54</sup> .
Andalucía		La pesca de la anguila se encuentra
		vedada para el período 2010-2020.
		Decreto 396/2010, de 2 de noviembre,
		por el que se establecen medidas para la
		recuperación de la anguila europea
		(Anguilla anguilla) <sup>55</sup> .
Murcia	38 cm	Veda temporal en 2020. Orden de 15
		de febrero de 2019, de la Consejería de
		Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca,
		por la que se establece una veda de
		pesca de la anguila (anguilla anguilla) en
		el Mar Menor <sup>56</sup> .

\_

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Este Decreto, modificado por el Decreto 107/2005, de 10 de mayo, establece un período hábil de pesca superior al del ordenamiento europeo, ya que permite la pesca de octubre a marzo.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Sin embargo, el art. 3 de este Decreto prevé una excepción a la prohibición de captura de la anguila en cualquiera de sus fases de desarrollo, ya que se permite su pesca en los supuestos de captura accidental en instalaciones de acuicultura como consecuencia del funcionamiento normal de las mismas, por intromisión fortuita de especies en las citadas instalaciones u otras circunstancias de la misma índole, para lo cual se prevé la firma de convenios con los titulares de instalaciones de acuicultura. Así, se han suscrito varios convenios, con vistas a la repoblación con angula o la suelta de la anguila adulta o plateada con del 40 al 60% de las anguilas de las capturas. Se trata de instalaciones en la Bahía de Cádiz, las Marismas del Barbate y las del Guadalquivir. Recalcamos el hecho de que sean introducciones fortuitas, es decir, que se exige que la explotación comercial de las piscifactorías no se dedique expresamente a la anguila entre las especies que puedan comercializar. Constatamos además que existe un tráfico clandestino de anguila hacia Portugal, favorecido por la práctica inexistencia de controles. En la actualidad, se plantea, en el bajo Guadalquivir, sustituir la pesca de la angula por la del camarón, por lo que se seguiría produciendo una elevada mortandad de alevines de otras especies, dado las mallas que se emplean.

Que para 2020 se aplica desde el 1 al 28 de febrero y desde el 1 de abril al 30 de noviembre. Recordemos que el Reglamento (UE) 2020/213, de 27 de enero de 2020, por el que se establecen para 2020 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión, establece la veda de tres meses en el período "comprendido entre el 1 de agosto de 2020 y el 28 de febrero de 2021". Por lo tanto, se incumplen los períodos de veda por parte de esta Orden. El Decreto 91/1984, de 2 de agosto, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se aprueba el Reglamento de Pesca del Mar Menor, establece una veda general, salvo

Tabla 1 (continuación): Normativa autonómica (continúa en la página siguiente)

10000 . (000000	10101011) • 1 01111101111111111111111111	monomica (commic en la pazina sizmenie)
Valencia	Prohibida la	Decreto 35/2013, por el que se regula
	pesca del	el aprovechamiento sostenible de la
	angulón	anguila europea (Anguilla anguilla) <sup>57</sup> .
	(entre 12 y	Normativa especial en La Albufera <sup>58</sup> .
	25 cm).	
Cataluña	Vedada la	Orden de 16 de julio de 1997, por la
	pesca en	cual se regula la pesca de la angula en
	aguas	los rios Daró, Ter, Riuet, Fluviá, Muga
	continentales	y en el rec del Molí y el Grau de Santa
	del Fluviá <sup>59</sup> .	Margarida <sup>60</sup> . Orden de 30 de julio de
	Prohibida la	1999, por la que se regula la pesca de la
	pesca del	angula en el delta del Ebro <sup>61</sup> .
	angulón	
	(entre10 y 35	
	cm).	
Baleares	Talla mínima	Decreto 19/1999, que aprueba el
	40 cm.	PRUG del PN de La Albufera de
		Mallorca <sup>62</sup>

normativa excepcional, en la pesca de la anguila desde el 1 de abril hasta el 30 de septiembre, y para el arte de palangre, que es del 1 de junio hasta el 30 de septiembre. El Decreto 91/1984 no establece cupos de capturas.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Cuyo art. 22 establece un período hábil para la angula (menor de 12 cm) entre el 1 de diciembre y el 31 de marzo del año siguiente. La pesca de la anguila (mayor de 25 cm) se permite en Valencia entre el 1 de octubre y el 30 de abril, lo cual incumple lo previsto por la UE. En Alicante es del 1 de noviembre al 30 de abril. No se prevén cupos.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de La Albufera. Orden Ministerial de 13 de noviembre de 1952 que aprueba el Reglamento especial sobre aprovechamientos piscícolas del Lago de La Albufera de Valencia y marjales lindantes. El período hábil va de noviembre hasta el 31 de marzo, lo que incumple lo establecido por la UE.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Orden MAB/91/2003 la pesca profesional de la anguila en las aguas continentales.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Modificada por la Orden ARP/299/2004, de 29 de julio, de modificación de la Orden de 16 de julio de 1997, por la cual se regula la pesca de la angula en los ríos Daró, Ter, Riuet, Fluviá, Muga y en el rec del Molí y el Grau de Santa Margarida. Establece el período de pesca desde el 20 de octubre al 10 de marzo, lo que incumple la normativa europea. Sin cupos. Se incumple el art. 7 del RA en cuanto a los porcentajes de angula para "repoblación", ya que en julio de 2013 se tenía que haber establecido un porcentaje del 60% de las angulas a este fin, mientras que solo se prevé un 5%.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Reformada en varias ocasiones. En la Orden MAH/486/2006, de 17 de octubre, se estableció el período hábil del 1 de noviembre al 30 de marzo, lo que incumple la normativa europea. Se incumple el art. 7 del RA en cuanto a los porcentajes de angula para "repoblación", ya que en julio de 2013 se tenía que haber establecido un porcentaje del 60% de las angulas a este fin, mientras que solo se prevé un 5%.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Anecdótico aprovechamiento comercial, pero se establece un sorprendente cupo de 2 toneladas/año en S'Albufera des Grau (Menorca).

Tabla 1 (continuación): Normativa autonómica

Tramo internacional	Prohibida la	Canje de Notas de 1 de septiembre de
del Miño	pesca de	2004 y 6 de septiembre de 2006, del
	anguila	Acuerdo entre el Reino de España y la
	adulta (más	República Portuguesa sobre el
	`	Reglamento de Pesca en el Tramo
	,	Internacional del Miño <sup>63</sup> .

Este resumen merece un comentario sobre los efectos de la aplicación de la normativa y su validez jurídica, ya sea por el incumplimiento del RA en cuanto al período hábil así como respecto de la fundamentación científica que le dé base y que elimine todo atisbo de arbitrariedad, como la falta de fijación de cupos<sup>64</sup> o en su caso el porqué de tal establecimiento y el incumplimiento de los porcentajes de angula destinados a repoblaciones, subrayándose que hablamos del único alevín cuya pesca se permite y se trata de una especie "en peligro crítico".

El fundamento científico de los actos y disposiciones administrativas se considera indispensable a los efectos de su validez y eficacia, especialmente en el campo del Derecho de la Biodiversidad y la gestión de recursos naturales, cuestión ampliamente recogida por la doctrina y la jurisprudencia. En efecto, no basta con incluir la gestión de una especie objeto de caza o pesca comercial o recreativa en un determinado plan, sino que la decisión o la disposición administrativa ha de venir avalada por informes técnicos independientes y oportunos que reflejen la situación real de la especie y las posibilidades de captura, que dependen de dicha situación y previsiones, lo cual provoca incluso indefensión en los destinatarios de la norma o del acto administrativo<sup>65</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> BOE de 12 de junio de 2008. El BOP de Pontevedra de 26 de julio de 2019, publica el Edicto de la Comandancia Naval del Miño para la temporada 2019/2020, En ellos se establece la prohibición de la pesca de anguila adulta, no así de la angula, con un cupo de 2 kg/año por pescador. Desde 2008 se plantea el seguir permitiendo la "tela" como instrumento de pesca de la anguila, arte con forma de tronco de cono con un mínimo de 2 mm de lado de malla. El Anexo I del Edicto establece diferentes períodos hábiles para la pesca de la angula, comprendidos entre el 19 de noviembre de 2019 y el 29 de febrero de 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Forma parte ya del Derecho europeo ambiental el criterio de que las capturas de especies silvestres han de basarse en criterios científicos rigurosos, en los que han de calcularse los niveles cuantitativos máximos. STJUE, Sala Segunda, de 8 de junio de 2006 (C-60/05). STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 22 de junio de 2005, sobre la caza de zorzales con liga o "parany" y las consecuencias del principio de precaución, cuyo FJ 8 dice: "Esta Sala del Tribunal Supremo tiene declarado desde su Sentencia de 26 de diciembre de 1989 que «cualquier interpretación que se haga por los órganos competentes de las normas aplicables ha de partir de aquel mandato constitucional de protección de la naturaleza, por lo que, en caso de duda, han de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar o menoscabar el deseable equilibrio natural»".

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> 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",

En definitiva, nos encontramos ante una cuestión clásica del Derecho Administrativo, que deriva directamente del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, de la exigencia de motivación y objetividad de la actividad administrativa, y del tratamiento de la desviación de poder, por lo que se huye de la mera formalidad que pudiera entenderse al haber cumplido un trámite por la evacuación de los preceptivos informes pero sin contenido real alguno o con un contenido que no case con la evidencia científica,

Revista Aranzadi Doctrinal, nº 4. La base científica delimita y condiciona la discrecionalidad administrativa, tal y como lo refleja la STSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede de Valladolid, Sección 1<sup>a</sup>, nº 49/2018, de 25 de enero de 2018, que anuló por estas razones el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo. Su FJ 6 es muy ilustrativo al respecto, que por su interés transcribimos: "En este sentido puede afirmarse lo siguiente: a) Los razonamientos del informe omitido debieran servir de elemento en el que apoyar su decisión el órgano con competencia para la resolución final, debiendo entenderse que justifican la oportunidad y acierto de la decisión adoptada, de tal manera que son la base de la motivación de dicha resolución, aunque el órgano que adopta la competencia decisoria pueda apartarse del contenido de dicho informe. b) Ha de considerarse que el informe, omitido en su contenido, es un elemento fundamental en el procedimiento de aprobación, por la propia configuración efectuada por las normas reglamentarias antes citadas, como órgano de asesoramiento en la materia de la Administración activa. c) La existencia del informe es fundamental, para poder fiscalizar el contenido de la norma impugnada, la motivación de las determinaciones contenidas en la misma, pues los posibles razonamientos de dicho informe y su aceptación por el órgano con competencia decisoria o su discrepancia con el mismo es un elemento relevante para considerar las razones de oportunidad o de legalidad que han servido para adoptar la resolución final. En tal sentido la ausencia del informe puede ser generadora de indefensión en los destinatarios de la norma, que de esta forma desconocen los motivos o la causa que han presidido la adopción de la decisión, impidiéndose así la fiscalización jurisdiccional de todos los elementos reglados del acto o disposición impugnados. d) El informe del Comité no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración de dicho Comité el proyecto del Decreto, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo. f) Esta cuestión de la omisión del informe referido ha de conectarse con la omisión de informes o estudios que avalen el estado de conservación y evolución de la especie. Ha de tenerse en cuenta que en la demanda se está denunciando -apartado 8.º de la relación de hechos- que "En el expediente administrativo que obra en los presentes autos no consta una motivación técnica suficiente y previa que justifique el contenido del Decreto 14/2016; no constan informes técnicos o científicos independientes que avalen y aconsejen el establecimiento de las medidas de control y aprovechamiento cinegético que se disponen en dicho Decreto; tampoco constan estudios previos, serios y rigurosos de su incidencia en el medio natural. Asimismo, tampoco consta en qué han consistido los seguimientos de manadas llevados a cabo a los que alude el Decreto; no existe una previa comprobación de las poblaciones, ni siquiera se hace referencia a un estudio previo de su incidencia en la especie. Tampoco consta en el expediente un diagnóstico de la población o censo de ésta, pese a las múltiples referencias que a ellos se realizan en la disposición impugnada". Esta sentencia es firme.

cuestiones que son objeto del pleno control jurisdiccional sobre la actividad de las Administraciones públicas resultado de la denominada "lucha contra las inmunidades del poder"<sup>66</sup>.

Y este régimen jurídico comprende la misma consideración de la anguila como especie declarada objeto de pesca, tanto comercial como recreativa, al igual que se ha declarado con otras, como por ejemplo el lobo ibérico en alguna Comunidad Autónoma<sup>67</sup>, cuya jurisprudencia es aplicable, *mutatis mutandis*, sin

\_

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Son numerosos los estudios al respecto. Vid. recientemente: Laguna de Paz, J. C. (2017), "El control judicial de la discrecionalidad administrativa", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 186. Sin olvidar la obra clásica: García de Enterría, E. (2016), La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo, Civitas, 3ª ed., Madrid.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> La STS de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede de Valladolid, Sección 1<sup>a</sup>, nº 1458/2019, de 12 de diciembre de 2019, que anula la Resolución de 29 de julio de 2016, de la Dirección General del Medio Natural (Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León), por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situaciones al norte del Río Duero en Castilla y León para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019, recoge la jurisprudencia anterior y en su FJ 6 afirma: "En efecto, el Plan Comarcal del Lobo, que ha permitido la caza de esta especie, se ha basado en la consideración de la misma como especie cinegética y como especie cazable. Sin embargo y como hemos razonado, no se ha justificado que el lobo ibérico pueda tener dicho tratamiento y, por lo tanto, la gestión que la Administración ha planificado para esta especie al norte del río Duero resulta contraria a derecho y ha casado un daño". Y poco antes, en el FJ 4 declara (la cursiva es nuestra): "Por lo tanto, y este es el argumento que para nosotros es decisivo, la declaración de especies cinegéticas que hace el artículo 13 del Decreto 32/2015 es contraria a derecho porque para ello es necesario que, en atención a sus niveles poblacionales, distribución geográfica e índice de reproductividad, las mismas puedan ser objeto de caza. Y esta exigencia, que dimana del artículo 7 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres, no aparece cumplida por no obrar en el expediente administrativo los informes técnicos precisos y actualizados. La falta de tales informes técnicos no puede verse suplida por los planes cinegéticos a los que se alude en la contestación a la demanda de la Administración y de la Federación de Caza de Castilla y León, ni con informes que se hagan con posterioridad. Tampoco cabe alegar que las memorias anuales de capturas son públicas, ya que lo que interesa no son tanto los datos en sí mismos, sino las conclusiones que de ellos cabe extraer para, en función de ellos y de cuantos informes sean necesarios, se dé cumplimiento a la exigencia contenida en el artículo 7 de la Directiva de Aves. Cabe recordar en este punto que el artículo 7.3 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León establece que se consideran especies cazables aquellas, de entre las cinegéticas, que figuren en las correspondientes Ordenes Anuales de Caza que dicte la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Por lo tanto, en la medida en que el artículo 2 de la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, considera como especies cazables las determinadas en el artículo 13 del Decreto 32/2015, es evidente que la nulidad de este artículo implica igualmente la anulación de este artículo 2". Añadiéndose también al final del Fundamento de Derecho Octavo de la misma Sentencia: "Consiguientemente, la carencia de informes técnicos que avalen el carácter de cazable de una determinada especie no puede suplirse por lo que establezca la orden anual de caza, como reiteradamente ha dicho esta Sala, por lo que es claro, a nuestro juicio, que la anulación del Decreto 32/2015 determina la anulación de la Orden anual de caza que aquí

duda jurídica alguna al caso de la anguila. Es más, se puede incluso incurrir en responsabilidad patrimonial por los efectos perjudiciales ocasionados por la captura de ejemplares de esta especie<sup>68</sup>.

De este modo, es conveniente realizar el mismo análisis aplicado por la jurisprudencia al caso del lobo ibérico respecto de la anguila europea. Ya hemos expuesto que los niveles poblacionales de la anguila se encuentran en estado crítico, con una pérdida del 98% según la UICN, lo que la sitúa al borde del colapso biológico. Asimismo, la pérdida del hábitat es uno de los factores relevantes que han llevado a esta situación comprometida para su supervivencia, relegada la anguila a las zonas litorales de los ríos. Sin embargo, en relación con la pesca comercial tenemos lo siguiente:

a) La angula es el único alevín cuya pesca comercial está permitida, llegándose a la contradicción de que en algunas Comunidades Autónomas no se pueda pescar el ejemplar adulto, y en todo caso se trata de una especie en una situación crítica. El descenso en sus capturas ha alcanzado niveles superiores al 90%, incluso llega al 99% en determinadas cuencas<sup>69</sup>. Recordamos que la lucha contra la pesca de alevines o juveniles es un principio básico del Derecho Pesquero de la UE<sup>70</sup>.

se impugna." Así las cosas, es evidente que debemos anular también la Resolución de 29 de julio de 2016 que aquí se impugna, ya que parte de que el lobo es especie cinegética y susceptible de ser cazada, lo que, a virtud de lo expuesto, no es posible reconocer".

<sup>68</sup> La STSJ de Castilla y León de 12 de diciembre de 2019 que reproducimos anteriormente impone el pago de una indemnización de 842.751 euros. El citado FJ 6 dice: "Sin embargo, que el supuesto de hecho que da lugar a la indemnización, conforme al artículo citado, sea distinto del que nos ocupa, no impide que puedan aplicarse los mismos criterios para fijar el quantum indemnizatorio, porque lo cierto y verdad es que el daño viene a ser el mismo, al tratarse del daño producido por la muerte de un animal que es una especie protegida y que, por lo expuesto, no puede ser cazado, sin que encontremos argumento alguno para cuantificar el mismo daño de manera distinta según que el daño lo cause la Administración o un tercero. Así pues, teniendo en cuenta el número de lobos abatidos durante el año 2016, que es de 91 ejemplares, según la Memoria del Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León del año 2016, y el valor económico de cada uno de ellos (9.261 euros), conforme establece el no derogado artículo 26 del Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, la cuantía indemnizatoria asciende a la cantidad de 842.751 euros. Esta cantidad es pues la que se considera adecuada para reparar el daño causado".

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Fernández Delgado, C. (2013), "Bases para el plan de conservación de la anguila europea en Andalucía", VV. AA., *I Jornadas españolas de la anguila*, San Sebastián, pág. 93.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Cuya captura afecta a los de otras muchas especies: art. 3 del Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas. Art 15.10 del Reglamento (UE) nº 1380/2013, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común.

- b) Se permite la pesca de la anguila/angula generalmente sin cupos máximos y con métodos e instrumentos no selectivos.
- c) Los actuales planes de gestión de la anguila<sup>71</sup> y normas reguladoras no atienden la llamada de conseguir la captura cero, aconsejada por organismos científicos y administrativos (ICES 2019 y Comisión Europea 2019).
- d) Los planes de gestión de la anguila, publicados hace una década<sup>72</sup>, carecen de valor jurídico por sí mismos y no suplen los informes técnicos precisos que exige la aprobación de normas y actos administrativos.
- Los planes de gestión de la anguila son generalmente descriptivos y la normativa vigente autonómica no se justifica en la obligación jurídica impuesta por el art. 2.4 del RA: "Cada plan de gestión de la anguila tendrá como objetivo reducir la mortalidad antropogénica a fin de permitir, con una elevada probabilidad, la fuga hacia el mar de al menos el 40 % de la biomasa de anguilas europeas correspondiente a la mejor estimación del posible índice de fuga que se habría registrado en caso de que ninguna influencia antropogénica hubiera incidido en la población. El plan de gestión de la anguila se preparará con el fin de conseguir este objetivo a largo plazo". A lo dicho se le suma el requisito del art. 2.7 del RA: "Cada plan de gestión de la anguila incluirá medidas para alcanzar, controlar y verificar el objetivo establecido en el apartado 4. Los Estados miembros podrán determinar los medios con arreglo a las condiciones locales y regionales"73. En ocasiones, la normativa carece de toda base científica<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Solamente tenemos constancia de que Andalucía haya actualizado su plan, en concreto en 2015: "Post-evaluación del plan de gestión de la anguila europea de Andalucía".

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Disponibles en: <u>este enlace</u> [Consultada el 1 de mayo de 2020].

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Se ha dicho lo siguiente sobre la obligación de conseguir este objetivo: "Se revisarán de este modo los cálculos para la definición de la superficie prístina realizados en un primer momento, aplicándose modelos mejorados y valorando la implicación del conjunto del hábitat prístino en la consecución del objetivo del 40 % a nivel nacional. Así, inicialmente se ha definido un porcentaje de fuga actual respecto al prístino de un 16%, en base a estimaciones fundamentadas en los conocimientos actuales. Mediante una simulación basada en la estimación del impacto de las medidas recogidas en el plan, y teniendo en cuenta el posible hábitat prístino subestimado en una primera fase, se han recreado varios escenarios que dan en torno al 2050 como fecha de consecución del objetivo". Vid. Benito, E. (2013), "Plan español de gestión para la recuperación de la anguila europea (Anguilla anguilla)", VV. AA., *I Jornadas españolas de la anguila*, San Sebastián, pág. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> "La situación actual de las poblaciones de anguila en nuestros ríos es desconocida. No existen estudios poblacionales específicos para la anguila, con excepción de la cuenca del

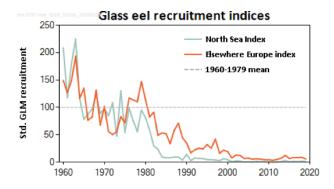
- f) La pesca de la angula no es en sí misma sostenible, dados los elevados índices de captura de alevines de otras especies gracias a trampas o métodos no selectivos, prohibidos en nuestro Derecho<sup>75</sup>, lo cual contradice el principio jurídico de precaución ambiental, la obligación jurídica de cumplir "plenamente la política de conservación establecida, en particular, en el Reglamento (UE) nº 1380/2013 y en legislación medioambiental", y la de "evitar y reducir en la medida de lo posible las capturas no deseadas de poblaciones comerciales y, cuando sea necesario, hacer el mejor uso de dichas capturas, sin crear un mercado para aquellas que estén por debajo de las tallas mínimas de referencia"<sup>76</sup>.
- g) La anguila es objeto de protección jurídica en diferentes instrumentos internacionales, que forman parte del ordenamiento español.

Por lo tanto, es fácil llegar a la conclusión de que la anguila no puede seguir siendo objeto de explotación y que, como consecuencia, puede y tiene que ser excluida de la pesca comercial y recreativa nacional que permite su captura, aplicándosele en consecuencia la normativa de protección de especies y los criterios recaídos sobre especies cinegéticas. La razón se debe tanto a su cuestionada supervivencia como a la falta de motivación técnica y científica que sustente su actual régimen jurídico, carente de toda base jurídica.

Esva". Vid. García, L. y Herrador, R. (2013), "Plan de gestión de la anguila en el Principado de Asturias", VV. AA., I Jornadas españolas de la anguila, San Sebastián, pág. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Gisbert, E. (2013), "The impact of glass eel fishery in the Ebro Delta", VV. AA., *I Jornadas españolas de la anguila*, San Sebastián, pág. 77: "This study highlighted that for one ton of captured glass eel, 8.2 tons of other fish species were accidentally fished too. The capture and return of non-targeted fish to the water during glass eel fishing season produced an important source of mortality in estuarine environments". El que se multiplique por 8'2 (un 820 %) el número de ejemplares de otras especies es, sin duda, un método no selectivo o masivo proscrito por el Derecho, ya que el art. 65.3 de la LPNB, indica que quedan prohibidas, en aguas continentales, las "trampas no selectivas en su principio o en sus condiciones de empleo, en particular los enumerados en el Anexo VII" y este recoge las "trampas no selectivas en su principio o en sus condiciones de empleo", como la nasa holandesa y otras, como la "tela" empleada en el bajo Miño, mallas o butrones. Vid. la STJUE, Sala Segunda, de 9 de diciembre de 2004 (C-79/03). Sobre la nasa holandesa y su afección a la avifauna, vid: Gutiérrez Yurrira, P. J. et al. (1997), "Nuevo modelo de trampa para reducir el impacto de la pesca del cangrejo sobre los vertebrados en las marismas del Guadalquivir", *Doñana Acta Vertebrata*, nº 24.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Art. 7 del ROCMP. La STS, Sala 3ª, Sección 4ª, nº 1739/2018, de 10 de diciembre de 2018, declara la ilegalidad de los métodos de captura no selectivos de una orden de vedas, con apoyo en el art. 65.3 de la LPNB.



Gráfica 1: Índice de reclutamiento de angula (ICES, 2019)

Así pues, cuenta con todo amparo jurídico la exclusión de la anguila del anexo del RD 1118/1989, de 15 de septiembre por el que se determinan las especies objeto de caza y pesca comercializables, con efectos en todas las Comunidades Autónomas por su carácter de norma básica<sup>77</sup>.

Por otra parte, hay descartar de plano la eventual aplicación del art. 71. 4. b de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB), por la que se excluyen de su objeto los recursos pesqueros regulados por la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, ya que el art. 148.1.11.a) de la CE establece la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de pesca en aguas interiores <sup>78</sup>, lugar

\_

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Disposición adicional cuarta de este RD que resulta avalada por la conocida STC 102/1995, de 26 de junio de 1995, bajo el título competencial de la legislación básica de medio ambiente cuyo FJ 27 dice: "La Disposición adicional cuarta del Real Decreto 1118/1989 otorga el carácter de normativa básica estatal a cuatro de sus preceptos, contenidos en tres arts., al abrigo y como desarrollo del art. 34 c) de la Ley 4/1989. Dos de ellos permiten comercializar en todo el territorio nacional las especies que pueden cazarse o pescarse, incluidas en su único anexo, y sólo ellas (arts. 1 y 2. 1). Otro hace obligatoria la guía de circulación para el comercio interior de ejemplares vivos expedida por la Comunidad Autónoma de origen que lo comunicará a la de destino antes de su salida [art. 2.2 b)], mientras que en el caso de piezas muertas de las especies mencionadas en el anexo y procedentes de explotaciones industriales, la comercialización podrá realizarse durante cualquier época del año, pero marcándolas o precintándolas con una referencia indicadora donde conste la factoría y la fecha de su obtención (art. 4). Es clara su vinculación directa con la actividad tutelar propia del medio ambiente como título competencial, pues efectivamente responde al «propósito de garantizar la conservación de las especies autóctonas y la preservación de la diversidad genética», característica suficiente al respecto". <sup>78</sup> La división competencial entre aguas interiores y exteriores es uno de los principios rectores del Derecho Pesquero español, siendo múltiples los ejemplos, como la pesca del coral rojo (RD 629/2013, de 2 de agosto, por el que se regula la pesca del coral rojo su primera venta y el procedimiento de autorización para la obtención de licencias para su pesca, tiene por objeto regular el ejercicio de la pesca del coral rojo (Corallium rubrum) en aguas bajo soberanía o jurisdicción española, con excepción de las aguas interiores, así como el procedimiento de autorización para la obtención de las correspondientes licencias para su pesca. Esta especie ha sido vedada en virtud de la reciente Orden APA/308/2020, de 27 de marzo. De la misma manera hemos de acudir a las reservas de pesca, algunas de

donde se practica en su totalidad la pesquería de la anguila. Esta cuestión la corrobora el mismo Preámbulo de la LPNB, que declara que:

"se excluye del ámbito de aplicación de la Ley los recursos pesqueros, ya que su protección, conservación y regeneración, así como la regulación y gestión de la actividad pesquera de los mismos es competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima en aguas exteriores (...)".

Es decir, *a sensu contrario* es de plena aplicación la LPNB para la protección adecuada de esta especie, resultado al que coadyuva el art. 6.1 de la LPNB por el que la Administración General del Estado ha de respetar las competencias de las Comunidades Autónomas del litoral<sup>79</sup>, a las que les corresponde también el ejercicio de las funciones de la LPNB con respecto a especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente (art. 6.4 de la LPNB). Resulta obvio apuntar que las aguas interiores unidas a las aguas continentales donde se practica la pesca de la anguila forman un continuo, al que la DMA califica como "aguas de transición" con las aguas continentales<sup>80</sup>.

las cuales han sido creadas por el Estado y otras por las Comunidades Autónomas. Vid. Brufao Curiel, P. (2007), "Régimen jurídico de las reservas marinas de interés pesquero en España", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 11. Brufao Curiel, P. (2012), "La vigilancia ambiental y pesquera de las zonas portuarias: los conflictos negativos de competencia entre la capitanía marítima, la autoridad del puerto y la Comunidad Autónoma", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 21.

<sup>79</sup> El dictamen del Consejo de Estado nº 5759/1997, de 18 de diciembre de 1997, emitido sobre el proyecto de RD de la pesca de túnidos y especies afines en el Mediterráneo, recuerda la jurisprudencia constitucional y afirma: "Las aguas exteriores (...) como ya se cuidó de precisar el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 56/1989, de 16 de marzo, sobre la pesca del coral, luego ratificada en la Sentencia 147/91, de 4 de julio, referente a la pesca de cerco dan pie a dos diferentes títulos competenciales por parte del Estado, enunciados conjuntamente en el artículo 149.1.19ª de la Constitución: pesca marítima y legislación básica de la ordenación del sector pesquero". Sobre este problema de reparto competencial abunda la conocida STC 9/2001, de 18 de enero, recaída sobre la Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia, cuyo FJ 7 dice: "Sin embargo, y pese a ello, tampoco podemos alcanzar la conclusión de que el precepto vulnere la competencia estatal. Y esto, ante todo, porque el apartado a), que debe entenderse como marco de referencia de los restantes, se refiere a "los recursos [pesqueros] en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma", que sólo pueden ser, en relación con la pesca, las "aguas interiores", lo cual reconoce, como hemos visto, el art. 5 de la Ley. En definitiva, ha de entenderse que el art. 13, en relación con el art. 5, no infringe la competencia estatal en materia de "pesca marítima", ya que el ámbito de aplicación de la norma contenida en aquel precepto limita su ámbito de actuación a las "aguas interiores" de la Comunidad Autónoma de Galicia".

<sup>80</sup> El mismo Consejo de Estado reconoce las competencias autonómicas sobre las especies marinas protegidas en las aguas interiores. Vid. Consejo de Estado (2006), *Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y órganos de la Administración General del* 

Y en aplicación de la Disposición adicional primera del RD 139/2011, que trata de las competencias sobre biodiversidad marina en relación con las especies protegidas, corresponde al Estado "la inclusión, cambio de categoría o exclusión de especies marinas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) así como en el Catálogo Español de Especies Amenazadas". De hecho, hay especies objeto de pesca que se encuentran en el LESRPE, como el coral naranja (*Astroides calycularis*), la lamprea marina (*Petromyzon marinus*) en el Guadiana, Guadalquivir, Ebro y cuenca mediterráneas andaluzas<sup>81</sup>, o diversas especies de tiburones y rayas en el Mediterráneo, por citar unos ejemplos. Es más, al tratarse de una especie que pasa la mitad de su ciclo vital en aguas continentales, es más que dudoso intentar dar por válida la tesis de que es una especie marina *strictu sensu* con el fin de excluir la cobertura de la LPNB.

En resumen, la anguila no solo puede ser excluida del registro de especies objeto de pesca comercial, sino que asimismo puede ser incluida por el Estado en el LESRPE, cuyo régimen jurídico relativo a esta especie analizamos en el siguiente epígrafe.

## 5.2. La consecuente aplicación del régimen jurídico de protección de especies silvestres a la anguila

Vista la conclusión a la que acabamos de llegar, que permite la desclasificación de la anguila como objeto de pesca comercial con efectos en toda España, analizamos a continuación la otra vertiente o cara de la cuestión: su protección como especie catalogada.

Para este fin hemos de analizar lo previsto por la LPNB, que es la principal norma española sobre el Derecho de la Biodiversidad, que refleja el deber de conservación derivado del art. 45 de la CE. Entre los deberes de los poderes públicos del art. 5 de la LPNB tenemos el fomento de los incentivos positivos y la reducción de los negativos para la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural, así como la restauración de los ecosistemas. Como premisa principal, es obvio que el que se permita la pesca de la angula como caso único de captura de un alevín de una especie es un incentivo plenamente negativo para la conservación de la biodiversidad, máxime si se trata de una especie al borde del colapso biológico.

Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas, Madrid, pág. 344 y ss.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Esta especie migra del mar al río, practicándose su pesca en los tramos fluviales, como se hace en diversas cuencas gallegas.

El Título III de la LPNB se dedica a la conservación de la biodiversidad, que gira sobre el principio de la garantía de conservación *in situ* de especies autóctonas silvestres "atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera"<sup>82</sup>.

A lo largo de este estudio hemos hecho referencia en varias ocasiones de la peligrosa situación de la anguila europea. A los efectos de su eventual inclusión en las relaciones de especies protegidas, hay que atender los criterios previstos para el LESRPE<sup>83</sup>, destinado a las especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España (art. 56 de la LPNB).

El criterio de inclusión o exclusión es exclusivamente el científico o técnico, por lo cual se limita en grado sumo la discrecionalidad administrativa y la oportunidad política, ya que se establece que el Ministerio competente "llevará a cabo la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en este Listado cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje", cuestión que se refuerza con la inclusión de oficio en el LESRPE trate de taxones o poblaciones protegidas en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea o en los instrumentos internacionales ratificados por España, siendo el caso del Convenio de Bonn de 1979 sobre especies migratorias, el Protocolo ZEPIM de la Convención del Mediterráneo o el CITES.

A pesar de todo, la anguila europea no cuenta con la protección reforzada de la LPNB, es más la situación actual se basa en que permanezca ajena a dicha protección, pues su régimen jurídico descansa en la normativa pesquera (art. 55.5 de la LPNB), lo cual es del todo censurable dada la certeza científica del peligro que amenaza esta especie y de que la LPNB habla de la "garantía de conservación" de las especies silvestres, ya se encuentren en una sola Comunidad Autónoma o en varias.

<sup>8</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Art. 54 y ss. Barrena Medina, A. M<sup>a</sup> (2014), *La protección* in situ *de las especies silvestres*, Madrid, Aranzadi, especialmente su capítulo III.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Sobre las técnicas jurídicas de protección de especies, vid. Alli Turrillas, J. C. (2016), La protección de la biodiversidad. Estudio jurídico sobre los sistemas para la salvaguarda de las especies naturales y sus ecosistemas, Dykinson, Madrid. La inclusión, modificación y exclusión de un catálogo o registro administrativo es un acto ejecutivo y típicamente ejecutivo (STC 203/1992, de 26 de noviembre de 1992, FJ 4 y STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 6).

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> El art. 3.16 de la LPNB define del siguiente modo el "estado de conservación favorable" de una especie: "cuando su dinámica poblacional indica que sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats a los que pertenece; el área de distribución natural no se está

Siguiendo con el discurrir de la LPNB, el art. 57 recoge los efectos de la inclusión en el Listado son tratándose de animales, incluidas sus larvas, crías, o huevos, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo. A lo anterior se le suma el poseer, naturalizar, transportar, vender, comerciar o intercambiar, ofertar con fines de venta o intercambio, importar o exportar ejemplares vivos o muertos, así como sus propágulos o restos<sup>85</sup>. Y de gran importancia para la fase juvenil de la anguila estas prohibiciones se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de estas especies, subespecies o poblaciones, a lo cual se le añade el establecimiento de control de capturas o muertes accidentales<sup>86</sup>.

Dentro del LESRPE se encuentra el Catálogo Español de Especies Amenazadas (CEEA), el cual incluye con carácter básico para toda España<sup>87</sup>,

reduciendo ni haya amenazas de reducción en un futuro previsible; existe y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo". La evidencia científica nos indica que nada de esto ocurre con la anguila.

<sup>85</sup> El art. 57 añade: "salvo en los casos en los que estas actividades, de una forma controlada por la Administración, puedan resultar claramente beneficiosas para su conservación, en los casos que reglamentariamente se determinen".

<sup>86</sup> La anguila está especialmente perjudicada por la pesca en estuarios de otras especies y la muerte por la acción de las presas hidroeléctricas. Sobre los métodos de captura, hay que decir que el empleo de nasas, telas, redes o butrones en aguas con presencia de anguila cae de plano en el objeto del concepto de "perturbación deliberada" de una especie silvestre del art. 12 de la DH. Vid. STJUE, Sala Segunda, de 18 de mayo de 2006 (C-221/04), sobre métodos de captura, y la STJUE, Sala Segunda, de 10 de enero de 2006 (C-98-03), en la que se declara la existencia de prácticas de pesca que excluyen del ámbito de aplicación de las normas para la protección de las especies determinados perjuicios no intencionados ocasionados a animales protegidos y que no se han garantizado que las disposiciones en materia de regulación de la pesca impongan prohibiciones sobre capturas pesqueras adecuadas. 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.

<sup>87</sup> STC 102/1995, FJ 25: "No se requiere excesiva argumentación para comprender que la necesidad de que existan ciertos registros o catálogos, la configuración de su contenido (datos inscribibles) y la determinación de su eficacia pueden ser tenidos sin dificultad por básicos como también la ordenación y regulación del servicio en sus líneas maestras. Por otra parte, es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que la Administración General del Estado establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás. Por otra parte, la catalogación ha de conectarse con los Planes y viene también exigida por la normativa supranacional europea (Reglamento CE 3626/82) y por la internacional (Convenios de Washington, 1973 y de Berna, 1979) para la protección de especies amenazadas, por la índole de los peligros que sobre ellas se ciernen, más allá de las fronteras de cada país (...). La inscripción registral que como premisa exige comprobar su conformidad con el grupo normativo correspondiente (legislación básica estatal y su desarrollo legislativo autonómico), y su reverso, la

las categorías de especies "en peligro de extinción" y "vulnerables". Los arts. 58 y ss. de la LPNB regula estas subcategorías como:

- a) En peligro de extinción: taxones o poblaciones cuya supervivencia es poco probable si los factores causales de su actual situación siguen actuando. Conlleva la obligación de publicar un plan de recuperación que ha de incluir las medidas más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos buscados, y, en su caso, la designación de áreas críticas.
- b) Vulnerable: taxones o poblaciones que corren el riesgo de pasar a la categoría anterior en un futuro inmediato si los factores adversos que actúan sobre ellos no se corrigen. Conlleva la redacción de un plan de conservación para lograr los objetivos de salvaguarda<sup>88</sup>.

Corresponde por tanto al Ministerio competente el acudir al clásico título administrativo de la intervención a través de la catalogación o listado para que desplieguen sus efectos las previsiones inspectoras, sancionadoras, de fomento y de planificación, asentadas en criterios técnicos y científicos, para la preservación de las poblaciones españolas de la anguila, dependiendo de la categoría en la que se incluya. Y el criterio delimitador se encuentra desarrollado en el RD 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del LESRPE y del CEEA<sup>89</sup>.

cancelación, alta y baja del Catálogo, son actos administrativos y, por tanto, típicamente ejecutivos (SSTC 203/1992 y 236/1991), que en este caso debe corresponder al Estado, para garantizar, con carácter complementario, la consecución de los fines inherentes a la regulación básica, excepcionalmente (SSTC 48/1998 y 329/1993), sin olvidar la exigencia constitucional de coordinar la actividad de las Administraciones Públicas (artículo 103 CE) (...). «En definitiva, es irreprochable el contenido sustantivo de los artículos 26, 28, 29, 30 y 31. Por otra parte, resulta evidente que las categorías mediante las cuales se clasifican las especies amenazadas tienen también tal condición para todos los Catálogos, tanto el Nacional como aquellos que pueda establecer en su respectivo ámbito territorial cada Comunidad Autónoma (art. 30.2), a quienes —por otra parte— se reconoce también la posibilidad de configurar otras categorías específicas, determinando las prohibiciones y actuaciones que se consideren necesarias para su preservación (art. 32)".

88 Ambos tipos de planes son de competencia autonómica, de acuerdo con el art. 59.3 de la LPNB, en el caso de la anguila: "En el caso de las especies marinas, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elaborará y aprobará los planes de recuperación y conservación, mediante orden ministerial, que serán coherentes con los instrumentos de protección previstos en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, excepto para las especies amenazadas no altamente migratorias cuyos hábitats se sitúen exclusivamente en espacios con continuidad ecológica del ecosistema marino respecto del espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente". Lo dicho sin perjuicio de la elaboración de una estrategia de conservación por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, al tratarse de una especie amenazada en más de una Comunidad Autónoma (art. 60 de la LPNB).

<sup>89</sup> Ya se trate de especies silvestres presentes en una sola o en varias Comunidades Autónomas, porque una cuestión es su declaración como especie protegida y otra muy distinta la elaboración de los planes de recuperación o conservación. La STC 146/2013, de

El art. 5 del RD 139/2011 recuerda que el LESRPE incluirá aquellas especies, subespecies y poblaciones merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, singularidad, rareza o grado de amenaza, así como aquellas que figuran como protegidas en los anexos de las directivas y los convenios internacionales ratificados por España. A lo largo de este trabajo ha quedado suficientemente probado que su situación es crítica y que se encuentra en normas internacionales ratificadas por España, lo que basta por sí sola para su inclusión de oficio en el LESRPE<sup>90</sup>.

La actual Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertización es la competente en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para elaborar una memoria justificativa, que se remitirá a las Comunidades Autónomas cuyos hábitats afecten a la anguila y al llamado Comité de Flora y Fauna Silvestres para su evaluación, siendo potestativa la intervención del Comité Científico creado por este RD<sup>91</sup>. En todo caso, la inclusión ya sea en el Listado o en el Catálogo incluirá la información que se exige en el art. 8<sup>92</sup> y se evaluará periódicamente su estado de conservación por las Comunidades Autónomas, bajo la debida coordinación administrativa con el Estado si la especie se encuentra en más de una, "con especial referencia a las estadísticas de capturas o recolección, muertes accidentales" y a una valoración de su incidencia sobre la viabilidad de la especie al menos cada seis años<sup>93</sup>, según el art. 9.

11 de julio de 2013, declara la constitucionalidad del RD del LESRPE y del CEEA a pesar de incluir especies endémicas canarias ya protegidas por su propia normativa, como norma básica estatal ex art. 149.1.23 de la CE: "es doctrina reiterada de este Tribunal que no puede pretenderse que el previo ejercicio de una competencia autonómica en una materia compartida entre el Estado y las Comunidad Autónoma impida o limite al Estado el pleno ejercicio de sus competencias. (SSTC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 5)". (FJ 4 de esta STC).

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> También se recoge la iniciativa de las Comunidades Autónomas y la de cualquier ciudadano.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Art. 7, que recoge sus funciones con detalle.

Omo la denominación científica, nombres vulgares y posición taxonómica; el proceso administrativo de su inclusión en el Listado; el ámbito territorial ocupado por la especie; los criterios y breve justificación técnica de las causas de la inclusión, modificación o exclusión, con expresa referencia a la evolución de su población, distribución natural y hábitat característicos; la indicación de la evaluación periódica de su estado de conservación. Para las especies incluidas en el Catálogo, además de la información anterior, incluirá la categoría de amenaza y el diagnóstico del estado de conservación, incluyendo la información sobre los sistemas de control de capturas, recolección y toma de muestras y las estadísticas sobre muertes accidentales que remitan las Comunidades Autónomas, Ceuta, Melilla o el propio Ministerio competente; referencia a las estrategias y a los planes de conservación y recuperación publicados por las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía o a las estrategias aprobadas por la Administración estatal (art. 11 de este RD).

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Que se reducen a tres si se trata de especies en peligro de extinción.

Dado que la anguila se puede incluir tanto en el LESRPE como en el CEEA, hemos de acudir a los criterios establecidos en la Resolución de 6 de marzo de 2017, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2017, por el que se aprueban los criterios orientadores para la inclusión de taxones y poblaciones en el Catálogo Español de Especies Amenazadas<sup>94</sup>.

Estos criterios subrayan el hecho de que la inclusión de una especie en la Lista Roja de la UICN, como es el caso de la anguila europea en estado crítico, con información recopilada por los mejores grupos de especialistas académicos para cada grupo taxonómico, supone una fuente de información de gran valor, basada en criterios de carácter cuantitativo y en la mejor información científica disponible. Sin embargo, se explica en esta Resolución, no pueden constituir el único elemento de valoración para la inclusión de especies amenazadas en el CEEA.

Entre estos elementos decisorios para la protección de especies silvestres, nos encontramos con que uno de los criterios más importantes es el "factor de amenaza" de carácter antropogénico, recogidos de los artículos 17 y 12 de las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CEE, de hábitats y de aves, y que se incluyen en el Anexo II de esta Resolución. Entre los factores de amenaza que perjudican a la anguila en la actualidad encontramos:

Tabla 2: factores de amenaza que perjudican a la anguila (continúa en la página siguiente)

Código	Descripción	Explicaciones
C03	Uso de energías	P. ej. centrales hidroeléctricas.
	renovables abióticas	
F01	Acuicultura marina y de	
	agua dulce	
F02	Pesca y recolección de	Incluye efectos de la captura accidental en
	recursos acuáticos	el resto de subcategorías.
F05	Captura	
	ilegal/eliminación de	
	fauna marina	
F06	Actividades de caza, de	
	pesca o de recolección	
	no referidas	
	anteriormente	

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Previstos en la Disposición adicional tercera del RD 139/2011. La resolución se publicó en el BOE de 17 de marzo de 2017.

Tabla 2 (continuación): factores de amenaza que perjudican a la anguila

H01	Contaminación de	Tanto puntual como difusa, de cualquier
	aguas superficiales (de	origen (agrícola, ganadero, forestal,
	agua dulce, marina y	industrial y urbano), con cualquier elemento
	salobre).	contaminante.
I01	Especies invasoras y	Especies de plantas y animales, incl.
	especies alóctonas.	translocaciones de especies
J02	Cambios inducidos en	Incluye cambios de la morfología de cauce
	las condiciones	y lechos, propiedades físico-químicas (incl.
	hidráulicas.	salinización), dinámica fluvial y régimen de
		caudales (incl. captaciones de aguas
		superficiales y subterráneas)
J03	Otras alteraciones de	P. ej. disminución de la conectividad
	los ecosistemas.	
K05	Reducción de la	
	fecundidad/	P. ej. debidas a tasas de población muy
	disminución de	bajas
	variabilidad genética.	

A los factores de amenaza se le une el concepto de "supervivencia poco probable" (art. 58.1.a de la LPNB), por el que hay que elaborar la interpretación deductiva de que la probabilidad de extinción depende de los factores de amenaza sobre una especie o población susceptible de análisis, de su efecto en el presente y/o futuro, de las circunstancias en las que se encuentre cada taxón o población amenazada y del análisis de riesgos, siempre que se disponga de información detallada del censo y su trayectoria en el tiempo: sobre la biología del taxón y en particular de su ciclo vital, sobre el efecto de cada una de las amenazas en la tendencia y estructura demográfica o en el tamaño y composición del área de distribución sobre las amenazas, y cómo afectan a nivel censal o de distribución referidos al conjunto del área de distribución de un taxón o población.

En cualquier caso, los datos disponibles deben ser adecuados a cada caso, en función de las características biológicas del taxón o población y de su demografía. Por último, según el principio de causalidad, para asumir una supervivencia poco probable, o una extinción probable, debe constatarse que el motivo de declive no ha cesado o que, de haberlo hecho, la especie se encuentra en una situación demográfica de "no retorno" de la que es incapaz de recuperarse si no existe intervención humana para evitarlo.

El *iter* lógico se compone de una primera fase en la que la especie o población sea susceptible de análisis, según la oportuna argumentación científica detallada en el Anexo III. En un segundo estadio, el "grado de amenaza" se emplea para determinar si la especie o población, bajo factores de amenaza actuales, se puede calificar como "en peligro de extinción" o "vulnerable", de acuerdo con los principios del Anexo IV:

Tabla 3: Grados de amenaza (continúa en la página siguiente)

	Vulnerable
Declive del tamaño poblacional	Una reducción en la población observada o estimada ≥ 50 % en los últimos 10 años o tres generaciones, cualquiera que sea el período más largo.  Una reducción en la población ≥ 30 % que se proyecta o se sospecha será alcanzada en los próximos 10 años o tres generaciones, cualquiera que sea el período más largo según la biología de la especie.
Reducción del área de distribución, considerando el área de ocupación	Una reducción en el área de ocupación ≥ 25 % en los últimos 30 años.  Una reducción en el área de ocupación ≥ 25 % que será alcanzada en los próximos 20 años o tres generaciones, cualquiera que sea el período más largo según la biología de la especie.  Taxón que ha sufrido una reducción del ≥ 50 % de su área de distribución histórica, entendiendo como tal aquella conocida a principios del siglo XX, durante los últimos 100 años, y que aunque está en proceso de recuperación, todavía no ha recuperado el 50 % de su distribución histórica, contando con que existe hábitat adecuado disponible para ello.
Análisis de Viabilidad Poblacional	Si la probabilidad de extinción en estado silvestre es de por lo menos el 15 % dentro de 20 años o cuatro generaciones, cualquiera que sea el período mayor de acuerdo con la biología de la especie.
Criterio de expertos	Si la información disponible para aplicar los criterios anteriores sea insuficiente, pero haya coincidencia en que el taxón debe considerarse como «Vulnerable».

Tabla 3 (continuación): Grados de amenaza (continúa en la página siguiente)

En peligro de extinción				
Declive del tamaño	Una reducción en la población observada o			
poblacional	estimada ≥ 70 % en los últimos 10 años o tres			
	generaciones, cualquiera que sea el período más			
	largo.			
	Una reducción en la población ≥ 50 % que se			
	demuestra mediante análisis estadísticos que será			
	alcanzada en los próximos 10 años o tres			
	generaciones, cualquiera que sea el período más			
	largo de acuerdo con la biología de la especie.			
Reducción del área de	Una reducción en el área de ocupación ≥ 50 %			
distribución,	dentro de los últimos 30 años.			
considerando el área de	Una reducción en el área de ocupación ≥ 50 % que			
ocupación.	se demuestre mediante adecuados análisis			
	estadísticos que será alcanzada en los próximos 20			
	años o tres generaciones, cualquiera que sea el			
	período más largo de acuerdo con la biología de la			
	especie.			
Análisis de Viabilidad	Si la probabilidad de extinción en estado silvestre es			
Poblacional	de por lo menos el 35 % dentro de 20 años o			
	cuatro generaciones.			
Criterio de expertos	Si la información disponible para aplicar los			
	criterios anteriores sea insuficiente, pero haya			
	coincidencia entre técnicos en conservación y			
	expertos en biología de la especie (grupo			
	taxonómico) en que la situación del taxón es «En			
	peligro de extinción».  En situación crítica			
Declive del tamaño	Una reducción en la población observada o			
poblacional	estimada ≥ 90 % en los últimos 10 años o tres			
	generaciones, cualquiera que sea el período más			
	largo.			
	Una reducción en la población ≥ 80 % que se			
	proyecta o se sospecha será alcanzada en los			
Dodugaión del ános de	próximos 10 años o tres generaciones.			
Reducción del área de	Una reducción en el área de ocupación ≥ 75 % en los últimos 30 años.			
distribución, considerando el área de				
	Una reducción en el área de ocupación ≥ 75 % que se demuestra mediante adecuados análisis			
ocupación.	se demuestra mediante adecuados analisis estadísticos que será alcanzada en los próximos 10			
	años o tres generaciones			
	ands o thes generaciones			

Tabla 3 (continuación): Grados de amenaza

Análisis de Viabilidad	Si la probabilidad de extinción en estado silvestre es
Poblacional	de por lo menos el 50% dentro de 20 años o tres
	generaciones.
Criterio de expertos	Si la información disponible para aplicar los
	criterios anteriores sea insuficiente, pero haya
	coincidencia entre técnicos en conservación y
	expertos en biología de la especie (grupo
	taxonómico) en que la situación del taxón es «En
	situación crítica».

En una tercera fase, toda la información anterior incluida en la memoria técnica se elevará a las Comunidades Autónomas a través del Comité de Flora y Fauna Silvestres, que cuenta con verdaderas facultades de decisión, ya que "aceptará la propuesta de inclusión, exclusión o cambio de categoría en el Catálogo en la categoría de amenaza correspondiente o, en caso contrario, la descartará o devolverá el expediente a una fase anterior", con la asistencia del Comité Científico.

Por último, el art. 6 del RD 139/2011 indica que una vez finalizada la tramitación, el proyecto de orden que contenga la modificación del anexo a este Real Decreto para incluir, excluir o modificar la clasificación de alguna especie, se elevará a la Ministra para su firma, conforme a lo dispuesto en la disposición final segunda y, posteriormente, se publicará en el BOE.

En mi opinión, si la UICN, que clasifica a la anguila europea como "en peligro crítico" en el estadio previo a "extinta en estado silvestre", y si el ICES ha solicitado el cese inmediato de la actividad pesquera para el año 2020, entiendo que es factible y pertinente el que esta especie pueda ser declarada "en peligro de extinción" o al menos "vulnerable" dado el declive poblacional, la reducción en España de su área de distribución limitada a los tramos fluviales costeros, y los resultados del análisis de viabilidad poblacional por el cual se pronunciaron tanto la IUCN como el ICES<sup>95</sup>, cuestión que cuenta con todo amparo jurídico y que en todo caso ha de ser motivada científicamente con detalle siguiendo el procedimiento anteriormente descrito.

48

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> Con sus efectos jurídicos en las organizaciones de pesca clandestina al aplicarse los tipos penales de los delitos contra la protección de la fauna , especialmente si se emplean métodos no selectivos(art. 334 y ss. del Código Penal). Vid. Morelle Hungría, E. <u>La pesca ilegal como actividad delictiva. Una aproximación a la problemática española</u>. *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 74, diciembre 2017, pp. 7-32.

Tengamos en cuenta, finalmente que la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente se ha pronunciado a favor de la protección de una especie, la tórtola europea (*Streptopelia turtur*), cuya población se ha visto mermada en España en un 40% en el período 1996-2016 y que la UICN ha clasificado como "vulnerable" en su Lista Roja<sup>96</sup>, dos categorías más abajo que la de "en peligro crítico" en la que se encuentra la anguila, cuya biomasa, como ya sabemos se ha reducido al menos en un 98%. Tras analizar la cuestión, con apoyo científico y jurídico, la Fiscalía propone que se clasifique como "vulnerable" según la LPNB y se dirige a las Comunidades Autónomas para que adopten medidas para su protección efectiva<sup>97</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

Tras exponer y analizar el régimen jurídico aplicable a la pesquería de la anguila, llegamos a las siguientes conclusiones:

- 1. La evidencia científica no deja lugar a dudas de la crítica situación de la anguila europea a nivel mundial, con una pérdida de biomasa que se estima en un 98 por ciento, lo que la sitúa fuera de sus límites de seguridad y con una tendencia regresiva. Entre las causas principales de su regresión están la pesca y la destrucción del hábitat, reducido a los tramos litorales de las cuencas fluviales.
- 2. A pesar de este hecho objetivo, la pesquería de la anguila se practica en España y en Europa, cuenta con la excepción de que se puedan pescar ejemplares juveniles, las angulas, y es objeto de un intenso tráfico comercial legal intraeuropeo y también clandestino con destino a diversos países asiáticos. Su captura y otras causas de afección, en todo caso, contradicen las recomendaciones científicas de que cesen de forma absoluta e inmediata.
- 3. La anguila europea se encuentra recogida en los principales instrumentos internacionales de conservación de la biodiversidad vigentes en España y es objeto de un Reglamento específico de la UE. Sin embargo, la evidencia científica subraya que los objetivos de recuperación son muy difíciles de cumplir y a muy largo plazo.
- 4. El régimen pesquero nacional de la anguila es del todo contradictorio y heterogéneo: en algunos casos se permite la pesca de la angula y no de ejemplares adultos, no existen cupos en algunas

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> <u>Lista roja de la IUCN</u> [Consulta hecha el 2 de junio de 2020].

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Oficio de la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo de 11 de octubre de 2019.

Comunidades Autónomas y en ocasiones los períodos hábiles contradicen el establecido por la UE, a la vez que los métodos de captura son masivos y no selectivos, lo que afecta a los juveniles de otras especies. En los casos en que está vedada su pesca, existen excepciones que invalidan en la práctica el cese de sus capturas.

- 5. El régimen español de la pesca de la anguila adolece de base científica en su práctica totalidad, lo que afecta a su validez jurídica y, por tanto, a la consideración legal de esta especie como objeto de pesca comercial.
- 6. La pesca de la anguila se practica en aguas interiores, de competencia autonómica, lo que permite que sea objeto de protección bajo la LPNB. Dada la situación de la especie y siguiendo los criterios legales cuenta con todo amparo jurídico para que sea incluida en el LESRPE e incluso en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, como especie vulnerable o en peligro de extinción, con los efectos oportunos: amparo para el cese de su pesca, elaboración de planes de mejora del hábitat y sus poblaciones, así como una mayor eficacia para la represión del tráfico ilegal.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- ALLI TURRILLAS, J. C. La protección de la biodiversidad. Estudio jurídico sobre los sistemas para la salvaguarda de las especies naturales y sus ecosistemas. Madrid: Dykinson, 2016.
- BARRENA MEDINA, A. M. La protección in situ de las especies silvestres. Madrid: Aranzadi, 2014.
- BENITO, E. Plan español de gestión para la recuperación de la anguila europea (Anguilla anguilla). En: VV. AA. *I Jornadas españolas de la anguila*. San Sebastián: [s. e.], 2013.
- BRUFAO CURIEL, P. Régimen jurídico de las reservas marinas de interés pesquero en España. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 11, 2007.
  - La vigilancia ambiental y pesquera de las zonas *portuarias*: los conflictos negativos de competencia entre la capitanía marítima, la autoridad del puerto y la Comunidad Autónoma. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 21, 2012.

- 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, n. 1, 2014.
- 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*, n. 4, 2017.
- Comercio de flora y fauna. Aplicación en España de la Convención CITES. Madrid: Reus, 2019.
- CLAVERO, M.; HERMOSO, V. Historical data to plan the recovery of the European eel. *Journal of Applied Ecology*, n. 52, 2015.
- COMISIÓN EUROPEA. Evaluation of the Eel Regulation. Final Report. Bruselas: Comisión Europea, 2019.
  - Commission Staff Working Document. Evaluation of Council Regulation (EC) 1100/2007 of 18 September 2007 establishing measures for the recovery of the stock of European eel, SWD (2020) 35 final. Bruselas: Comisión Europea, 2020
- CONSEJO DE ESTADO (2006), Informe sobre las competencias de las distintas Administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas. Madrid: Consejo de Estado, 2006.
- DOADRIO, I. (Ed.). Atlas y Libro Rojo de los Peces Continentales de España. Dirección General de Conservación de la Naturaleza (MIMAM) y Museo Nacional de Ciencias Naturales. Madrid: [s. e.], 2002.
- DOADRIO, I; PEREA, S.; GARZÓN-HEYDT, P.; et al. *Ictiofauna continental española. Bases para su seguimiento*. Madrid: Dirección General de Medio Natural y Política Forestal. Ministerio de Medio Ambiente, 2011.
- FERNÁNDEZ DELGADO, C. Bases para el plan de conservación de la anguila europea en Andalucía. En: VV. AA. *I Jornadas españolas de la anguila*. San Sebastián: [s. e.], 2013.
- GALLEGO BERNARD, M. S. (Coord.). Aplicación judicial del Derecho de la Unión Europea sobre Red Natura 2000: Retos y perspectivas. Madrid: SEO/BirdLife, 2017.

- La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial. Madrid: SEO/BirdLife, 2014.
- GARCÍA, L.; HERRADOR, R. Plan de gestión de la anguila en el Principado de Asturias. En: VV. AA. *I Jornadas españolas de la anguila*. San Sebastián: [s. e.], 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 2016.
- GARCÍA URETA, A. Derecho europeo de la biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna. Madrid: Iustel, 2010.
- GUTIÉRREZ YURRIRA, P. J.; et al. Nuevo modelo de trampa para reducir el impacto de la pesca del cangrejo sobre los vertebrados en las marismas del Guadalquivir. *Doñana Acta Vertebrata*, n. 24, 1997.
- ICES. European eel (Anguilla anguilla) throughout its natural range. Copenhague: ICES, 2019.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. Plan de gestión de la anguila (Anguilla anguilla) en Andalucía. Sevilla: Junta de Andalucía, 2010.
  - Post-evaluación del Plan de gestión de la anguila europea de Andalucía. Sevilla: Junta de Andalucía, 2015.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. El control judicial de la discrecionalidad administrativa. Revista Española de Derecho Administrativo, n. 186, 2017.
- LOBÓN-CERVIÁ, J. The decline of eel Anguilla anguilla (L.) in a river catchment of northern Spain 1986-1997. Further evidence for a critical status of eel in Iberian waters. *Archiv fur Hydrobiologie*, vol. 144, n. 2, 1999.
- LOBÓN-CERVIA, J.; IGLESIAS, T. Long-term numerical changes and regulation in a river stock of European eel Anguilla anguilla. *Freshwater Biology*, vol. 53, n. 9, 2008.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2010). Plan de gestión de la anguila europea en España. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2010.

- MORELLE HUNGRÍA, E. La pesca ilegal como actividad delictiva. Una aproximación a la problemática española. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 74, diciembre 2017, pp. 7-32. Disponible en: <a href="https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017">https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017</a> 12 Recopilatorio 74 AJA Diciembre e.pdf#page=9 (Fecha de último acceso 30-09-2020).
- RICHARDS, J. L.; et al. Prevalence of critically endangered European eel (Anguilla anguilla) in Hong Kong supermarkets. *Science Advances*, vol. 6, n. 10, 2020.
- SORIANO GARCÍA, J. E.; BRUFAO CURIEL, P. Claves de Derecho Ambiental II. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos. Madrid: Iustel, 2011.
- RODRÍGUEZ, J.; et al. Estado y tendencia de los servicios de los ecosistemas marinos de aguas exteriores de Andalucía. Málaga: Universidad de Málaga, 2011.
- VAN DER SLUIS, T.; et al. How much biodiversity is in Natura 2000? The "umbrella effect" of the European Natura 2000 protected area network, Wageningen [Países Bajos]: Alterra, 2016.