

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 209/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera

Bajo

Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 36/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 21 de enero de 2021.

Esta Sala ha visto los recursos contencioso administrativos acumulados n.º 209 y 210/2019 interpuestos, respectivamente, por la SOCIEDAD HERPETOLOGICA VALENCIANA (SO HE VA) y por D. James Pether y D. Sergio Sánchez Escorihuela, en ambos casos, representados por el procurador D. José Andrés Peralta de la Torre y defendidos por el letrado D. Pedro María García Capdemon, contra el Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las Islas Canarias y por el que se modifica el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras. Han sido partes demandadas: el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado; la Comunidad Autónoma de Castilla y León representada y defendida por la letrada de sus servicios jurídicos D.^a

María Luisa Vidueira Pérez; y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias representado y defendido por el letrado de sus servicios jurídicos D. Antonio Morales González.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la SOCIEDAD HERPETOLOGICA VALENCIANA (SO HE VA) y de D. James Pether y D. Sergio Sánchez Escorihuela, se interpone recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las Islas Canarias y por el que se modifica el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras.

SEGUNDO.- Admitidos a trámite ambos recursos contencioso-administrativos y reclamado el expediente administrativo se procedió a formalizar las demandas, en las que se solicita que, estimando el recurso, se deje sin efecto la inclusión de las especies de reptiles *Pseudemys peninsularis*, *Python regius* y *Varanus exanthematicus* en el apartado 5º de la Disposición final primera del Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo y consecuentemente en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

TERCERO.- Dado traslado para contestación a las partes demandadas, rechazando las alegaciones de las partes demandantes, solicitan en los tres casos la desestimación de los recursos contencioso-administrativos interpuestos.

CUARTO.- Recibido el pleito a prueba, referida a la ratificación del informe aportado con la demanda, que tuvo lugar el 9 de septiembre de 2020, se abrió

el trámite de conclusiones, presentándose los correspondientes escritos por las partes, quedando concluidas las actuaciones y señalándose para votación y fallo la audiencia del día 12 de enero de 2021, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en estos recursos acumulados el Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las Islas Canarias y por el que se modifica el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras, y se solicita en la demanda: que se deje sin efecto la inclusión de las especies de reptiles *Pseudemys peninsularis*, *Python regius* y *Varanus exanthematicus* en el apartado 5º de la Disposición final primera del Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo y consecuentemente en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

En defensa de sus pretensiones, las partes recurrentes señalan que la Administración justifica la inclusión de tales especies en las fichas técnicas de análisis de riesgos y memoria técnica. En relación con las primeras indican que en todos los casos recogen el resultado de un modelo de análisis de riesgos ya empleado en otros países europeos (Irlanda y Reino Unido), y como repite cada una de las fichas, «El análisis se basa en una evaluación que responde a diez preguntas, diseñadas para determinar el nivel de riesgo de la especie asignando la misma en tres categorías de riesgo: alto, medio y bajo según las puntuaciones obtenidas. Las puntuaciones se justifican y argumentan y se acompañan de las publicaciones o informes en que se basan. Se consideran valores de bajo riesgo entre 0-12 puntos; riesgo medio entre 13-19 y de alto riesgo las superiores a 19. Las especies que sean consideradas, en base a este análisis, como de riesgo alto se consideran susceptibles de

competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos para la fauna española. Las especies de riesgo medio, por el principio de precaución, se asimilan en relación a lo anterior como de riesgo alto.»

Entiende la parte que habiendo concluido el análisis de riesgos de las tres especies con el resultado total de 14, no se ha acreditado en el expediente que las indicadas especies representen una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural. Añade que, además, el resultado del análisis de riesgos recogido en las fichas no refleja el auténtico riesgo de estas especies, como lo demuestra el informe que se acompaña con la demanda que establece una puntuación de 7, 8 y 8, es decir, riesgo bajo.

Reproduce, en lo que considera de interés, el dictamen del Comité de flora y fauna silvestres, del Comité científico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente referido a reptiles, de fecha 26 de junio de 2015, que responde a la consulta: CC 13/2015 y lleva por título: Propuesta para la actualización del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras. Consulta sobre la propuesta de inclusión de 15 nuevas especies de anfibios y reptiles en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, y sus conclusiones respecto de las tres especies en cuestión.

Señala la parte, que en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo no se justifica la inclusión de estas especies en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras.

Como fundamentos de derecho de carácter sustantivo se invoca la vulneración de los arts. 3 y 64 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como del principio de precaución en materia de fauna, alegando que el dictamen del Comité científico no acredita que las especies consideradas puedan considerarse invasoras sino que dice «consideramos que las especies de esta propuesta con un mayor riesgo de convertirse en invasoras»; que la MAIN propone atender este asunto en el «futuro y con el

correspondiente acuerdo de las comunidades autónomas y de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y Biodiversidad, puede proponerse la inclusión de las especies ya asentadas de la citada Lista en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, si cumpliesen los criterios del citado Catálogo»; y entiende que el Ministerio para la Transición Ecológica acuerda la inclusión de dichas especies, haciendo caso omiso de los requisitos exigidos y apoyándose en un dictamen emitido cuatro años antes y fundamentado en una norma derogada. Para ello realiza un análisis de tales documentos, señalando que las fichas técnicas de riesgos dieron un resultado medio, siendo que el modelo exige un riesgo alto y cuestionando la equiparación es este por el principio de precaución; que el dictamen del Comité científico de junio de 2015 está desfasado por referirse al Real Decreto 1628/2011, que fue derogado por el Real Decreto 630/2013, y además está plagado de contradicciones, no propone la inclusión de las tres especies en el Catálogo sino valorar su inclusión.

Entiende la parte que la inclusión tampoco puede justificarse por la aplicación del principio de precaución, no concurriendo las circunstancias que para ello establece la sentencia de 21 de enero de 2015, ya que no estamos ante datos insuficientes o no concluyentes o inciertos. No existe incertidumbre científica, en cuyo caso habría de actuarse según se indica en la Comunicación de la Comisión Europea, sobre el recurso al principio de precaución, de 2 de febrero de 2000, concluyendo que: «En ningún momento se ha planteado la falta de información científica. Y menos todavía que esa falta de información científica haga sospechar motivos razonables para temer por los efectos potencialmente peligrosos de estas especies sobre la salud o la fauna o el aprovechamiento de los recursos naturales. Y el resultado del análisis es concluyente: el riesgo es medio, más bien bajo. Lo ocurrido es que el autor de las fichas y el Comité científico han decidido, por razones que no exponen, entender aplicable una equiparación automática y general del riesgo medio con el riesgo alto en estos análisis. Y esa equiparación es contraria a la lógica y al Derecho.»

Añaden que, como establece la sentencia de 21 de enero de 2015, no basta para la inclusión en el Catálogo que sean especies exóticas invasoras sino que han de constituir una amenaza grave para las especies autóctonas, los habitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural, amenaza grave que en absoluto aparece acreditada. Concluyen que la inclusión en el Catálogo es una medida definitiva, drástica y nada proporcional y tampoco es la única ni la más adecuada en supuestos del principio de precaución, previéndose en la Ley 42/2007 otras medidas, en los arts. 54 y 64.6, más adecuadas al efecto.

Frente a ello el Abogado del Estado, en la contestación a la demanda, examina el alcance del análisis de riesgos, como elemento contemplado en el art. 5 del Real Decreto 630/2013, al regular los procedimientos para la inclusión o exclusión de especies en el marco de lo indicado en el art. 64 de la Ley 42/2007, constituyendo un elemento de la propuesta, sin que la norma le atribuya un carácter determinante. Señala que el dictamen elaborado por el Comité Científico tiene carácter preceptivo pero no vinculante y la decisión final corresponde a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como establece el art. 64.2 de la Ley 42/2007. Y desde este planteamiento cuestiona las valoraciones de los demandantes sobre el contenido y justificación de tales documentos y la aplicación del principio de precaución, terminando por recordar la doctrina de esta Sala sobre la fiscalización jurisdiccional de las disposiciones reglamentarias.

En semejantes términos se expresa la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que asume el planteamiento del Abogado del Estado.

El Letrado de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Canarias también hace suyos los argumentos del Abogado del Estado y añade que el dictamen del Comité Científico contiene sólidos argumentos que demuestra la amenaza que las especies analizadas suponen para la biodiversidad canaria, analizando igualmente las fichas técnicas de análisis de riesgos e incluyendo el examen y metodología del documento que aporta

relativo a la Creación de una Lista de especies de vertebrados exóticos invasores en las Islas Canarias.

SEGUNDO.- El Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo, que se impugna, por una parte, aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las islas Canarias y, por otra, modifica el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras.

La impugnación en este recurso se refiere a la modificación, por la Disposición final primera, del Real Decreto 630/2013 que, según se indica en el preámbulo, tiene por objeto «adaptarlo a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a lo dispuesto en su artículo 24, que prevé el efecto desestimatorio del silencio administrativo en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar al medioambiente, como es el caso de los procedimientos que se regulan en el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto.

Por ello, de conformidad con lo dispuesto en dicha ley y con el principio general de precaución, que informa todo el ordenamiento jurídico en materia de medioambiente, se sustituye el efecto estimatorio previsto para el silencio administrativo en el actual artículo 5.3 del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por un efecto general desestimatorio. El resto de modificaciones de los artículos 5 y 7 tienen por objeto adaptar la redacción de dichos preceptos a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en su redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica, y en particular sobre los efectos de la inclusión de una especie en el Catálogo de especies exóticas invasoras.»

Dicha modificación incluye en el apartado cinco de la referida Disposición final primera, la del anexo del RD 630/2013, en cuanto se añaden al Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, en el apartado Reptiles: *Varanus exanthematicus*, nombre común varano de sabana o varano terrestre-

africano; *Pseudemys peninsularis*, nombre común tortuga de la península; y *Python regius*, nombre común pitón real, inclusión que constituye el concreto objeto de impugnación en este recurso.

A ello se refiere la MAIN señalando que se aprovecha asimismo esta modificación para actualizar el anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, incluyendo nuevas especies, tras el procedimiento legalmente establecido.

En el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras creado por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 64 actual), se incluyen todas aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural, y ello cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje. La propia Ley se refiere al procedimiento para la inclusión o exclusión de una especie en el CEEEI, que se llevará a cabo por el Ministerio correspondiente a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previa iniciativa de las comunidades autónomas o del propio Ministerio, pudiéndose solicitar la iniciación del procedimiento por cualquier ciudadano u organización. El desarrollo reglamentario se produce con el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, en cuyo art. 5, en la redacción ya modificada y adaptada a la estructura ministerial, establece que: «1. La inclusión o exclusión de una especie en el catálogo se realizará por el Ministerio para la Transición Ecológica, previa iniciativa de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla o del propio Ministerio.

2. Con la información científica y técnica remitida, así como con aquella otra de la que pudiera disponer el Ministerio para la Transición Ecológica, la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del citado Ministerio valorará la solicitud y, en su caso, elaborará una memoria técnica justificativa, que incluirá un análisis de riesgos. Esta memoria será estudiada en la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que aprobará,



en su caso, una propuesta de modificación del catálogo dirigida a la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, para su tramitación mediante orden ministerial.

La Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad consultará, en materia de especies exóticas y teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional décima de la presente norma, al comité científico previsto en el artículo 7 del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Catálogo Español de Especies Amenazadas.»

La MAIN contiene una completa descripción del procedimiento seguido para llegar a la aprobación del Real Decreto 216/2019 impugnado, que no se cuestiona por los recurrentes.

En cuanto a la inclusión en el CEEEI de las especies que es objeto de impugnación, resultan de interés los antecedentes que se describen en el dictamen de Comité Científico, cuando señala que: La Subdirección General de Medio Natural de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ha elaborado una serie de fichas técnicas justificativas de análisis de riesgos de 21 especies exóticas (1 anfibio, 14 reptiles y 6 mamíferos) a petición de Control de Fronteras, que solicitó información sobre la pertinencia de permitir su importación. Teniendo en cuenta el principio de precaución, y apoyándose en las fichas técnicas elaboradas, donde el análisis de riesgos realizado indicaba una puntuación de "riesgo medio" para todas estas especies, por el mencionado principio de precaución, se prohibió su importación.

En función de esto, este organismo solicita al Comité Científico que dictamine sobre la conveniencia de incluir en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras a estas especies.

En estas circunstancias, en la demanda no se cuestiona la observancia del procedimiento establecido para la inclusión de las referidas especies en el Catálogo, sino que se mantiene que la inclusión se produce sin que se haya

acreditado en el expediente que las indicadas especies representen una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural. Para ello se cuestiona el resultado del análisis de riesgos reflejado en las correspondientes fichas, se mantiene que ni la MAIN ni el dictamen del Comité Científico avalan tal inclusión, se considera que la inclusión no puede ampararse en una aplicación correcta del principio de precaución y se concluye con la posibilidad de adoptar otras medidas menos drásticas.

TERCERO.- Con este planteamiento, la parte demandante viene a cuestionar las apreciaciones técnicas que figuran como fundamento de la decisión administrativa impugnada, con apoyo en el informe aportado con la demanda y ratificado ante este Tribunal.

Las fichas técnicas de análisis de riesgos dan cuenta del método seguido al efecto, que «se basa en una evaluación que responde a diez preguntas, diseñadas para determinar el nivel de riesgo de la especie asignando la misma en tres categorías de riesgo: alto, medio y bajo según las puntuaciones obtenidas. Las puntuaciones se justifican y argumentan y se acompañan de las publicaciones o informes en que se basan. Se consideran valores de bajo riesgo entre 0-12 puntos; riesgo medio entre 13-19 y de alto riesgo las superiores a 19. Las especies que sean consideradas, en base a este análisis, como de riesgo alto se consideran susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos para la fauna española. Las especies de riesgo medio, por el principio de precaución, se asimilan en relación a lo anterior como de riesgo alto.»

El método no se cuestiona por la parte, salvo en la elevación a riesgo alto por el principio de precaución, siendo uno de los muchos, hasta 28 según manifiesta el perito en la ratificación, que se vienen aplicando al efecto.

Lo que se cuestiona por la parte es el resultado obtenido en las fichas elaboradas por la Administración, por considerar más ajustada a la realidad el

nivel de riesgo apreciado por el perito en su informe. Sin embargo, tal planteamiento no puede acogerse ya que en el referido informe no solo no se discrepa del método y parámetros a valorar sino que se aplica y sigue el mismo método y con los mismos parámetros, de manera que la discrepancia en el resultado responde, como señaló el perito en el acto de ratificación de su informe, a la valoración según su propio criterio como experto y las consultas bibliográficas que recoge en el informe. En estas circunstancias y dado que en las fichas técnicas -que no se limitaron a estas tres especies sino que se elaboraron respecto de 21 especies exóticas- se justifican y reflejan las respuestas dadas a las preguntas y fuentes consultadas, la discrepancia se limita a la valoración de alguno de los parámetros, coincidiendo en otros, como señaló el perito en el acto de ratificación del informe, reflejándose en una diferencia de valoración total de 14 en las fichas elaboradas por la Administración y 10 para *Pseudemys peninsularis*, 9 para *Varanus exanthematicus* y 7 para *Python regius*, en el informe del experto, sin que tal diferencia sea imputable a una valoración arbitraria o contraria a criterios técnicos o científicos únicos, contrastados y consolidados, por lo que no se justifica que haya de imponerse la valoración del informe aportado por la parte a la llevada a cabo por la Administración en las correspondientes fichas.

Por su parte, el dictamen del Comité Científico, que responde a la solicitud formulada al efecto y la situación valorada en el tiempo que se produce, refleja suficientemente las bases científicas en que se apoya, en los siguientes términos:

«*Pseudemys peninsularis* (Carr, 1938).

Familia Emydidae, subfamilia Deirochelynae, orden Testudines, clase Reptilia.

Galápagos peninsular, Tortuga de la península. Inglés: Peninsula Cooter.

Endémica de Florida (USA), donde aparece en la mayor parte de la península.

Considerada Preocupación Menor (LC) por la IUCN debido a su amplia presencia a lo largo de la mayor parte de la península de Florida, siendo generalmente común en los hábitat

adecuados, con densidades de 44-48 individuos por hectárea. Es capaz de vivir casi en cualquier tipo de masa acuática, con tal de que posean fondos de arena suelta y abundancia de vegetación acuática sumergida, así como puntos adecuados para termorregular en las orillas. Ha sido citada de arroyos, ríos, canales, lagos, charcas y otros diversos tipos de humedales (van Dijk, 2013). Parece ser casi exclusivamente vegetariana, alimentándose de una amplia variedad de plantas acuáticas sumergidas, así como de vegetación flotante (Ernst & Lovich, 2009). Las hembras adultas pueden producir al menos dos puestas anuales, pero posiblemente hasta seis por temporada, de una media de 15 huevos cada una (rango: 6-29 huevos). Los machos alcanzan la madurez sexual a los 3-6 años, con una longitud del caparazón de 12-15 cm, mientras que las hembras maduran a los 5-15 años, con una longitud del caparazón de 24-30 cm (Ernst & Lovich, 2009).

Esta tortuga es capturada como mascota, aunque se encuentra protegida frente a la explotación comercial por la legislación del estado de Florida (van Dijk, 2013).

Por sus características biológicas y su adaptabilidad, puede convertirse en una especie invasora si es liberada en los medios acuáticos en la Península o en las islas.

Juan M. Pleguezuelos, AHE: Por su distribución, es poco probable que forme poblaciones naturalizadas en España. Por su carácter de fitófaga, es poco peligrosa como especie invasora. No aparece en el gisd.²

Varanus exanthematicus (Bosc, 1792).

Familia Varanidae, orden Squamata, clase Reptilia.

Varano de sabana. Inglés: Savannah Monitor.

Distribuido por una extensa zona subsahariana del centro y oeste de África (Benin, Burkina Faso, Camerún, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, sur de Sudán, Togo y Uganda). Considerado por la IUCN como Preocupación Menor (LC) a pesar de que es cazado por su piel y también para el comercio de mascotas. Es aún común en determinados hábitat de sabana, incluyendo zonas con una moderada actividad agrícola (Bennett & Sweet, 2010).

Incluido en el Apéndice II de CITES, al figurar en él todas las especies de género *Varanus*. Esta especie es el varano más común en el comercio de mascotas, exportándose más de 100.000 ejemplares salvajes cada año con este fin (Bennett & Sweet, 2010) y en las

bases de datos de CITES se listan 650.000 ejemplares comercializados en el período 1975-2005 (Pernetta, 2009).

Según esta base de datos, 4.500 ejemplares vivos de *Varanus* spp. fueron exportados entre 2001 y 2011 sólo desde Ghana, Benin y Togo hacia España (CITES Trade Database, 2012), siendo *V. exanthematicus* la más abundante (Soler & Martínez-Silvestre, 2013).

Según Bennett & Sweet (2010) esta especie se reproduce muy raramente en cautividad, aunque un gran número de hembras grávidas son recolectadas cada año para intentar esta cría en granjas. Sin embargo, las tasas de supervivencia de las hembras tras la puesta son muy bajas, por lo que este sistema requiere de la recogida anual de muchos individuos silvestres.

En el caso de España, entre 2001 y 2011, un total de 14 varanos de cuatro especies fueron encontrados en plena naturaleza en Cataluña, siendo *V. exanthematicus* la más frecuente, con 11 individuos de los 14 encontrados, mayoritariamente ejemplares adultos (Soler & Martínez-Silvestre, 2013). Estos animales, o bien habían escapado de cautividad, o bien habían sido liberados intencionadamente por sus propietarios, que los habían adquirido como mascotas.

Los varanos introducidos pueden convertirse en una seria amenaza para la fauna autóctona.

Soler & Martínez-Silvestre (2013) documentan el hallazgo de varios ejemplares de *V. exanthematicus* en las proximidades de Parque Natural del Garraf en 2011, planteando la posibilidad de que estos varanos asilvestrados puedan depredar sobre la población nativa amenazada de extinción de *Testudo hermanni*, reintroducida en este parque en 1992, ya que se sabe que esta especie depreda sobre juveniles de tortugas (Owens et al., 2005). Es de destacar el hecho que varios individuos de gran tamaño de *V. exanthematicus* han sido capaces de sobrevivir en la naturaleza en Cataluña, en un clima Mediterráneo y bajo condiciones naturales, donde pueden depredar sobre especies nativas amenazadas, demostrando la existencia de un claro riesgo que sería necesario evaluar (Soler & Martínez-Silvestre, 2013).

Juan M. Pleguezuelos, AHE: Aunque se han encontrado muchos ejemplares libres en territorio español, es poco probable que llegara a reproducirse en la naturaleza (naturalización), por lo que no se propone como especie invasora. Es poco probable que una especie de la biomasa de este varano, pueda medrar en ambientes de la península ibérica; sin embargo, por proximidad geográfica y climática a su área natural de distribución, sí puede presentar riesgo de naturalización en las islas Canarias. No aparece en el gisd, pero sí otra especie del género.

Se propone su inclusión en el catálogo.

Python regius (Shaw, 1802).

Familia Pythonidae, orden Squamata, clase Reptilia.

Pitón real. Inglés: Royal Piton.

Este ofidio tiene una extensa distribución en el continente africano, de Sudan a Uganda a lo largo de África Central y hacia el oeste hasta Senegal. Habita áreas secas, desde herbazales hasta bosques abiertos, siendo capaz de ocupar zonas agrícolas (Auliya & Schmitz, 2010).

Catalogada por la IUCN como Preocupación Menor (LC), a pesar de las intensas capturas que sufre, a causa de su amplio rango de distribución y que los declives poblacionales observados no son lo suficientemente importantes como para considerarla amenazada (Auliya & Schmitz, 2010). Figura en el Apéndice II de CITES, al igual que todas las especies de la familia Pythonidae.

Es muy popular como mascota, por lo que sufre un intenso tráfico, capturándose muchos ejemplares salvajes (varios miles cada año) con ese destino, pero también existen granjas de cría en algunos países de África Occidental (Auliya & Schmitz, 2010). No es una especie venenosa, sino que mata sus presas por constricción. Consume principalmente roedores, habiendo sido introducida en algunos lugares para el control de ratas.

Como en otros reptiles, es parasitada con frecuencia por garrapatas, que pueden transmitirse a animales domésticos o al ser humano (Norwak, 2010).

Se ha encontrado en libertad en las Islas Canarias en parques y jardines urbanos. Solamente en Tenerife se han capturado 9 ejemplares (Pleguezuelos et al., 2002; Urioste, 2009).

También han sido encontradas pitones en libertad en la zona noroccidental de España (http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2013/06/19/pitones-campo-leonespiscinas/0003_201306G19P28995.htm). Todos estos individuos proceden de fugas accidentales o liberaciones voluntarias.

Reed (2005), en una revisión sobre boas y pitones no nativos en Estados Unidos, destaca que *Python regius*, al igual que otras dos especies (*P. reticulatus* y *B. constrictor*)

pueden mostrar un riesgo particularmente alto de ser potencialmente especies invasoras. Por lo tanto, se puede contemplar aquí también este riesgo.

Juan M. Pleguezuelos, AHE: Por el elevado número de ejemplares encontrados en las islas Canarias, si podría mantenerse en el catálogo, al menos para el área geográfica de estas islas. En la península ibérica es poco probable que formara poblaciones naturalizadas. Otra especie del género, *P. molurus*, sí aparece en el gisd.»

En razón de las mismas concluye que: «Las especies enumeradas en esta propuesta son objeto de un intenso tráfico comercial, exportándose desde sus países de origen a tiendas de animales de compañía de todo el mundo. Mucho de este tráfico es ilegal, existiendo también un comercio a través de Internet. Los individuos adquiridos en los países de destino, incluyendo España, en ocasiones pueden escapar o bien son liberados intencionadamente por sus propietarios. De esta manera pueden aparecer en la naturaleza individuos de estas especies, que llegan a sobrevivir bajo condiciones naturales en nuestros climas. En este caso, pueden depredar sobre especies nativas, transmitir parásitos o competir con ellas, por lo que en algunos casos existe un riesgo de que se conviertan en especies invasoras.

Este riesgo no es el mismo para todas las especies aquí relacionadas, dependiendo de su capacidad de adaptación a los climas existentes en España, a los tipos de hábitats, las especies competidoras o depredadoras y las fuentes de alimento, así como a su capacidad para establecer poblaciones reproductoras. La mayor parte de las especies de esta propuesta son propias de climas tropicales y subtropicales, aunque algunas de ellas también ocupan zonas templadas, y sus capacidades de adaptación son muy diversas. Las características expuestas en el apartado anterior hacen temer que, al menos algunas de ellas, puedan comportarse como especies invasoras en zonas mediterráneas de la Península y en las islas Baleares y Canarias.

En función de todo lo expuesto, consideramos que las especies de esta propuesta con un mayor riesgo de convertirse en invasoras son:

Pseudemys peninsularis

Python regius

Varanus exanthematicus

Por su elevada adaptabilidad y por haber sido encontradas ya (las dos últimas) libres en medios naturales de España.»

Y en consecuencia el Comité Científico recomienda: «no permitir la entrada en el territorio nacional del anfibio *Anotheca spinosa* y los reptiles *Caiman crocodilus*, *Chelus fimbriatus*, *Claudius angustatus*, *Pseudemys peninsularis*, *Python regius* y *Varanus exanthematicus* por su potencial carácter invasor y/o la posibilidad de transmitir enfermedades infecciosas a la fauna autóctona. También se recomienda valorar la inclusión de estas especies en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras (Real Decreto 1628/2011) por estas mismas razones.»

La emisión como recomendación responde a la función que corresponde a dicho Comité en el procedimiento, pero ello no debe confundirse con las valoraciones técnicas y científicas que se contienen en el mismo y que constituyen apreciaciones justificadas de dicho órgano científico. Por otra parte, se trata de una valoración técnico-científica referida al momento de su elaboración y plasmando la situación actual y el temor fundado de que puedan comportarse como especies invasoras, por lo que tampoco puede compartirse la alegación de la demanda de que resulte desfasado.

Ha de entenderse, por todo ello, suficientemente justificada la existencia de información técnica y científica del carácter de especies exóticas invasoras de las que son objeto de examen, tal y como se definen legalmente, caso del art. 2 del Real Decreto 630/2013, «especie exótica que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural, y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética,» que son las que tienen acceso al Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras,

según dispone el art. 64 de la Ley 42/2007. Se trata, por lo tanto, de una situación muy distinta a la contemplada en la sentencia de 21 de enero de 2015 (rec. 432/2003), en la que se parte de la inexistencia de un análisis de los riesgos que justifique la decisión de inclusión en el CEEEI de una especie en todo el territorio nacional.

CUARTO.- Se cuestiona por los demandantes la inclusión de las referidas especies en CEEEI al considerar que no se acredita que constituyan una amenaza grave y que no puede sostenerse la aplicación del principio de precaución.

Para la valoración del alcance de la amenaza y la incidencia de la aplicación del principio de precaución ha de estarse, como se refleja en la sentencia de 16 de marzo de 2016 (rec. 396/2013), al contexto normativo, en el que además de los preceptos ya citados conviene tener en cuenta la previsión del art. 52.2 de la Ley 42/2007, según el cual, «la Administración General del Estado prohibirá la importación o introducción en todo el territorio nacional de especies o subespecies alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos», previsión de la que, según señala en Comité Científico en su dictamen, hizo uso la Administración que: “por el mencionado principio de precaución, se prohibió su importación».

No ha de perderse de vista, igualmente, la normativa comunitaria, así en el Reglamento n.º 1143/2014, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 22 de octubre de 2014, se define como especie exótica invasora preocupante para un Estado miembro aquella, distinta de las preocupantes para la Unión, de la cual un Estado miembro considera, basándose en pruebas científicas, que su liberación y propagación tienen efectos adversos, incluso cuando no se hayan determinado completamente, que son importantes para su territorio o parte de su territorio y que exigen la adopción de medidas a escala de dicho Estado miembro.

En su preámbulo, contiene determinaciones que resultan de interés como son:

«(2) Las especies exóticas invasoras representan una de las principales amenazas para la biodiversidad y los servicios asociados de los ecosistemas, especialmente en aquellos ecosistemas geográfica y evolutivamente aislados, como las islas de pequeñas dimensiones. Los riesgos que dichas especies representan se pueden intensificar debido al aumento del comercio global, el transporte, el turismo y el cambio climático...

(3) La amenaza para la biodiversidad y los servicios asociados de los ecosistemas que las especies exóticas invasoras plantean adopta diferentes formas, incluidos los efectos graves sobre las especies autóctonas, así como a la estructura y función de los ecosistemas, mediante la alteración de los hábitats, la depredación, la competencia, la transmisión de enfermedades, la sustitución de especies autóctonas en una proporción considerable de su área de distribución y mediante efectos genéticos por hibridación. Por otro lado, las especies exóticas invasoras también pueden repercutir adversamente en la salud humana y la economía. Únicamente los ejemplares vivos, y las partes que se pueden reproducir, representan una amenaza para la biodiversidad y los servicios asociados de los ecosistemas, la salud humana y la economía, y por ello solo estos han de estar sujetos a restricciones en virtud del presente Reglamento...

(14) Algunas especies exóticas invasoras están incluidas en el anexo B del Reglamento (CE) no 338/97 del Consejo y su importación en la Unión está prohibida debido a que ha sido reconocido su carácter invasor y su introducción en la Unión tiene un efecto adverso en las especies autóctonas. Esas especies son las siguientes:...

A fin de garantizar un marco jurídico coherente y normas uniformes sobre especies exóticas invasoras a escala de la Unión, la inclusión en la lista de la Unión de dichas especies exóticas invasoras como especies exóticas

invasoras preocupantes para la Unión debe ser considerada un asunto prioritario...

(15) La prevención es, por lo general, más deseable y rentable desde el punto de vista ecológico que la reacción tras el suceso, por lo que se le ha de otorgar prioridad. Por lo tanto, en la lista de la Unión han de incluirse de forma prioritaria aquellas especies exóticas invasoras que aún no están presentes en el territorio de la Unión o que se encuentran en una fase inicial de invasión, así como aquellas especies exóticas invasoras que pueden llegar a tener los efectos adversos más importantes. Dado que se pueden introducir constantemente nuevas especies exóticas invasoras en la Unión y las especies exóticas que ya se encuentran presentes están propagándose y ampliando su área de distribución, resulta necesario garantizar que la lista de la Unión se revise constantemente y se mantenga actualizada...».

En este contexto no parece injustificada ni desproporcionada la propuesta de inclusión en el CEEEI que resulta de los análisis de riesgos e informes científicos incorporados al expediente, en los que se valora la situación actual y el temor que las referidas especies se comporten como especies invasoras, poniendo de manifiesto su potencial amenaza como tales especies invasoras. En esta situación y como señala la referida sentencia de 16 de marzo de 2016, ha de atenderse a los principios de precaución y prevención, lo que justifica que en la aplicación del método de elaboración de las fichas de análisis de riesgos, se prevea que a efectos de considerar susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos para la fauna española, las especies de riesgo medio se asimilan a las de riesgo alto, previsión que ha de ponerse en relación con el contenido y alcance de los parámetros que son objeto de valoración y el grado de incertidumbre en la determinación técnico-científica de los riesgos que se desprende de los mismos y que, en este caso, el órgano administrativo ha considerado asimilables, lo que no se desvirtúa por la alegación de que la puntuación asignada determina de manera taxativa y con carácter absoluto el grado de riesgo de la especie.

Finalmente y como se ha indicado antes, la inclusión de la referidas especies en el CEEEI se produce tras otras medidas previas, como fue, según se recoge en el informe del Comité Científico, la prohibición de importación, si bien la Administración, en el ejercicio de sus competencias, y siguiendo el procedimiento establecido, con la justificación técnica y científica legalmente exigible, ha entendido que ello había de completarse, como se recoge en la propuesta del Comité Científico, con la inclusión de tales especies en el referido Catálogo.

QUINTO.- En estas circunstancias y por las razones expuestas no puede acogerse la impugnación del Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo a que se contrae este recurso, teniendo en cuenta, además, que tratándose de la impugnación de una disposición general, el control jurisdiccional alcanza a la observancia del procedimiento de elaboración legalmente establecido, con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/92, y el art. 131 de la actual Ley 39/2015, y que son las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria las que determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con el art. 1 de la Ley 29/98, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo.

Como señala la sentencia de 16 de diciembre de 2008 (rec. 61/2007) «las apreciaciones subjetivas del recurrente sobre la oportunidad del criterio establecido por el titular de la potestad reglamentaria, cualquiera que sea la valoración que merezca, no constituye una razón o motivo de nulidad de la disposición, pues, como ya señalamos al examinar la jurisprudencia sobre el alcance del control jurisdiccional de la potestad reglamentaria, se trata de valoraciones que pertenecen al ámbito de la discrecionalidad y consiguiente decisión del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita, sin que la impugnación de una disposición general pueda fundarse en los criterios de oportunidad o conveniencia subjetivos de quien la impugna, como señala la sentencia de 5 de diciembre de 2007, consideraciones de oportunidad que, como indica la sentencia de 13 de junio de 2007, no suponen en modo alguno que la regulación sea contraria a derecho».

SIXTO.- Por todo ello el recurso debe ser desestimado, lo que determina, de conformidad con el art. 139.1 LJCA, la imposición de las costas a las partes demandantes, que la Sala, haciendo uso de las facultades establecidas en n.º 4 de dicho precepto y atendiendo a las circunstancias del caso, establece en la cantidad máxima, por todos los conceptos, de 4.000 euros, más IVA si se devengara, a favor cada una de las partes demandadas, a satisfacer por mitad por cada una de las demandantes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar los recursos contencioso administrativos acumulados 209 y 210/2019, interpuestos por la representación procesal de la SOCIEDAD HERPETOLOGICA VALENCIANA (SO HE VA) y de D. James Pether y D. Sergio Sánchez Escorihuela, contra el Real Decreto 216/2019, de 29 de

marzo, por el que se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las Islas Canarias y por el que se modifica el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras. Con imposición de las costas a las demandantes en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez

Rafael Fernández Valverde

Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy

Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.

