



O F I C I O

ASUNTO: Medidas para la conservación de la tórtola europea (*Streptopelia turtur*)

FECHA: 11 de octubre de 2019

Propuesta de coordinación, por parte de la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado, de medidas para la correcta aplicación de la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de aves silvestres, en el caso de la tórtola europea (*Streptopelia turtur*).

Esta Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado ha tenido conocimiento, a través de la denuncia de varias asociaciones ecologistas como Seo/BirdLife, del precario estado de conservación de la tórtola europea en España¹. Esta ave migratoria, otrora frecuente en toda la península, ha entrado en una situación de declive generalizado en Europa. La Asociación Seo/Birdlife expone en sus denuncias que en el territorio español la población de tórtola europea ha decaído un 25% en las dos últimas décadas. Esa regresión en su conservación tiene efectos en todo el continente ya que España alberga más de la mitad de la población reproductora de la UE². Los estudios e informes mencionados en sus denuncias señalan que algunos de los motivos que inciden en la pérdida de su población son la caza o la amenaza de la agricultura intensiva.

El objeto de esta comunicación de la Fiscalía de Medio Ambiente es poner en consideración de las Autoridades competentes en la materia de las Comunidades Autónomas una serie de reflexiones sobre la necesidad de que

¹ <https://www.seo.org/2019/03/26/el-declive-de-la-tortola-europea-se-extiende-a-toda-la-peninsula/>

² <https://www.seo.org/2018/12/21/pedimos-el-apoyo-de-la-ciudadania-en-defensa-de-la-tortola/>



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

las administraciones competentes tomen las medidas oportunas para la mejora en el control del cumplimiento de la normativa ambiental respecto a la conservación de esta especie de especial interés.

En primer lugar cabe señalar los instrumentos jurídicos de ámbito internacional europeo que determinan el régimen de **protección de la tórtola europea**:

. **El Convenio de Berna.** El Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa³, tiene como objeto garantizar la conservación de la fauna silvestre y de sus hábitats naturales con especial atención a las especies amenazadas de extinción y vulnerables incluidas las especies migratorias. Para ello los estados firmantes⁴ se comprometen a establecer políticas nacionales de conservación e integrarlas en sus políticas nacionales de planificación, desarrollo y medio ambiente. También se deben fomentar la educación y la difusión de información sobre la necesidad de conservar las especies y sus hábitats. En concreto, se requieren medidas legislativas y reglamentarias para la protección de los hábitats y para la conservación de las especies. El artículo 2 establece que los Estados firmantes deben adoptar las medidas necesarias de conservación para mantener o adaptar la población de la fauna silvestre “*a un nivel que corresponda concretamente a las exigencias ecológicas, científicas y culturales*” teniendo en cuenta las exigencias económicas y recreativas, con especial atención a las especies amenazadas de extinción y vulnerables. El artículo 7 del convenio exige adoptar las medidas apropiadas y necesarias para proteger las especies de fauna silvestre. Su explotación debe regularse de tal forma que mantenga la existencia de esas poblaciones fuera de peligro “*a un nivel que corresponda concretamente a las exigencias ecológicas, científicas y*

³ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104>

⁴ España ha ratificado este convenio el 13 de mayo de 1986 (BOE de 1 de octubre de 1986).



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

culturales”. Dichas medidas comprenderán particularmente períodos de veda o la prohibición temporal o local de la explotación con el fin de permitir que las poblaciones existentes vuelvan a alcanzar un nivel satisfactorio.

El convenio prevé en su anexo III un listado de especies de fauna “*protegidas*” en el que se incluyen a todas aves con carácter general. De ese modo, hay que incluir a la tórtola europea (*Streptopelia turtur*) como especie de fauna protegida.

- Legislación de la UE en materia de protección de las aves silvestres en el caso de la tórtola europea. El vigente régimen de protección de las aves silvestres en el marco de la Unión Europea se establece en la mencionada Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre⁵, dirigida a garantizar la conservación de todas las especies de aves que viven en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros.

El artículo 2 señala que los Estados miembros deben tomar todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves salvajes “*en un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas*”. Asimismo, el artículo 3 recoge que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de sus hábitats.

Tal y como establece el artículo 7 de la Directiva de Aves, la legislación nacional podrá autorizar la caza de las especies incluidas en el anexo II atendiendo a su nivel de población, a su distribución geográfica y a su índice de reproductividad en el conjunto de la Comunidad. En todo caso, los Estados miembros deben velar para que la caza de estas especies no comprometa los esfuerzos de conservación realizados en su área de distribución. Para ello, el apartado 4 del artículo 7 regula que los Estados miembros están obligados a

⁵ <https://www.boe.es/doue/2010/020/L00007-00025.pdf>



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

velar por que la práctica de la caza respete los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies de aves afectadas, y que esta práctica sea compatible, en lo que se refiere a la población de las especies, en particular a las especies migratorias, con las disposiciones que se desprenden del artículo 2. Cuando se trate de especies migratorias, los Estados miembros velarán en particular, por que las especies a las que se aplica la legislación de caza “*no sean cazadas durante su período de reproducción ni durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación*”.

El anexo II de la Directiva de Aves incluye a la tórtola europea (*Streptopelia turtur*) y señala que España, pueden autorizar su caza, con arreglo a la previsión del artículo 7.

Durante mayo de 2018 el grupo de expertos sobre la Directivas de conservación de la Naturaleza de la Unión Europea presentó el Plan de Acción Europeo para la Conservación de la Tórtola Europea⁶. Este plan propone medidas para preservar el entorno de la tórtola. También incluye acciones urgentes como establecer una moratoria temporal en la caza de la especie, en tanto no se establezca un sistema de explotación cinegética sostenible con garantías y se pongan en marcha las medidas de restauración del hábitat favorable para la especie⁷.

Recientemente, en julio de 2019, la Comisión Europea ha remitido una carta de emplazamiento a España dirigida a reforzar la protección de la tórtola europea en los términos que recoge la legislación de la UE en materia de protección de las aves silvestres⁸. La Comisión Europea constata que la población de tórtola

⁶ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/20181002%20Final_draft_European%20Turtle-Dove.pdf

⁷ "Malta, España, Italia, Rumania y la Federación de Asociaciones de Caza y Conservación de la UE (FACE) no apoyan la medida dirigida a implementar una moratoria temporal de la caza.

⁸ https://europa.eu/rapid/press-release_INF-19-4251_es.htm



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Europea, un ave muy común en los hábitats agrícolas, está sufriendo una amenaza debido a las presiones de la agricultura y la caza. Según argumenta la Comisión Europea durante el período 1996-2016, la población ha disminuido en España en un 40 %. De ese modo, actualmente la especie figura como especie vulnerable tanto en la lista roja mundial como en la lista roja europea.

La Comisión Europea sostiene en su carta de emplazamiento que España debe adoptar las medidas necesarias para mejorar su protección. Con arreglo a la Directiva de Aves, resulta exigible a los Estados miembros velar por que la tórtola europea tenga una superficie suficiente de hábitats, protegidos con garantías adecuadas, y que se gestionen de acuerdo con criterios ecológicos de la especie. Al mismo modo, resulta determinante que la caza solo tenga lugar cuando resulte medioambientalmente sostenible.

Este procedimiento, dirigido a comprobar el adecuado cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, requiere que, las administraciones españolas competentes al respecto, respondan de forma positiva a los argumentos que ha presentado la Comisión Europea; de lo contrario, esta puede decidir enviar un dictamen motivado.

Legislación nacional para la protección de las especies salvajes. El ordenamiento jurídico español ha incorporado un mandato a los poderes públicos para la conservación de especies autóctonas silvestres. El artículo 54 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁹, establece que tanto la Administración General del Estado como las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies silvestres, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera. Para ello la Ley 42/2007

⁹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-21490-consolidado.pdf>



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

incluye un Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (artículo 56) y un Catálogo de Especies Amenazadas (artículo 58)

En el supuesto de especies de animales no comprendidos en alguna de las categorías de protección especial se permitirá su explotación cinegética de manera compatible con la conservación de esas especies. El artículo 65 de Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, regula que la caza sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades autónomas, excluyendo a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial o a las prohibidas por la Unión Europea. En todo caso, el ejercicio de la caza debe garantizar la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, a cuyos efectos las comunidades autónomas determinarán las fechas hábiles para cada especie

Propuesta de inclusión de la tórtola europea en el Catálogo Español de Especies Amenazadas con la categoría de “Vulnerable”.

Actualmente, la tórtola europea no está incluida en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial ni el Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Sin embargo, cabe mencionar que la Asociación Seo/Birdlife propuso al entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (actual Ministerio de Transición Ecológica), de conformidad con el artículo 56.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y en el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, la posible inclusión de la tórtola europea en el Catálogo Español de Especies Amenazadas con la categoría de “vulnerable”. Es preciso mencionar que el Dictamen del Comité Científico, de fecha de 2 de octubre de 2016, tras analizar la información disponible sobre la situación y evolución reciente de la especie, propuso su



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

inclusión en el Catálogo Español de Especies Amenazadas con la categoría de Vulnerable¹⁰.

La tórtola europea como especie cinegética. Por otro lado, a expensas de la inclusión como especie vulnerable, en el caso de que las comunidades autónomas consideren a esta especie como cinegética, resulta necesario justificar que la práctica de la caza respete los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de su población, en especial a la vista del declive de la población de la tórtola en los últimos años.

El Estado español debe mantener unos niveles adecuados de población de la tórtola, especialmente de la migratoria, asegurando que haya suficiente diversidad de hábitats y minimizando la presión cinegética. Tal y como señala las obligaciones derivadas del Convenio de Berna y de la Directiva de Aves, el Estado español tiene la obligación de garantizar que la caza de la tórtola europea no ponga en peligro los esfuerzos de conservación.

En el caso del Estado español son las comunidades autónomas las que disponen de competencias para aprobar la autorización de la caza de esa especie en su territorio.

Hay que señalar que actualmente la caza de la tórtola común (*Streptopelia turtur*) sigue estando autorizada en algunas comunidades autónomas:

- Andalucía. Se autoriza la caza desde el 18 de agosto al 15 de septiembre varios días a la semana en la mayoría de las provincias ¹¹

¹⁰ https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/dictamen-streptopelia-turtur_tcm30-378930.pdf

¹¹ Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los periodos hábiles de caza para la temporada 2019/2020.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

- Aragón. Se autoriza la caza del 21 de agosto al tercer domingo de septiembre. Se establece un cupo máximo de ocho ejemplares de tórtola común (*Streptopelia turtur*) por cazador y día¹².
- Baleares. Se autoriza la caza y se establece un cupo por cazador, aun cuando se señala que a raíz de medidas europeas para la recuperación de esta especie, la normativa reguladora de la su caza puede ir cambiando¹³.
- Cataluña. Se autoriza la caza y se establece un cupo de ocho por cazador¹⁴
- Castilla- La Mancha. Se autoriza la caza. El cupo máximo de tórtolas por cazador y día será de 5, salvo si el cupo del plan de ordenación cinegética es inferior en cuyo caso se estará a lo allí establecido ¹⁵.
- Castilla y León. La Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, incluye a la tórtola común como especie cinegética. Se establece un periodo de capturas desde el 25 de agosto al tercer domingo de septiembre y un cupo de cuatro ejemplares por cazador y día¹⁶.

¹² Orden DRS/632/2019, de 27 de mayo, por la que se aprueba el Plan General de Caza para la temporada 2019-2020.

¹³ Ibiza (Resolución del Departamento de Medio Ambiente de Ibiza, de 21 de mayo de 2019, BOIB nº 75).
Mallorca (Resolución del Departamento de Desarrollo Local del Cónsul de Mallorca, de 11 de mayo de 2019, BOIB nº 64)

Menorca (Resolución del Departamento de Medio Ambiente de Menorca nº 2019/222, de 11 de abril de 2019, BOIB nº 50)

¹⁴ (Resolución ARP/831/2019, de 3 de abril, por la que se fijan las especies objeto de aprovechamiento cinegético, los periodos hábiles de caza y las vedas especiales para la temporada 2019-2020 en todo el territorio de Cataluña.

¹⁵ Orden 80/2019, 24 de mayo, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se fijan los periodos hábiles de caza y las vedas aplicables con carácter general a todo el territorio de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha para la temporada cinegética 2019-2020. [2019/5264]

¹⁶ Orden FYM/742/2019, de 6 de agosto.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

- Comunidad de Madrid. Del 15 de agosto al 15 de septiembre se autoriza la caza con un cupo total de 10 ejemplares por cazador y día, y sin limitación para las demás especies.

- Extremadura. La tórtola común se podrá cazar exclusivamente en el periodo de media veda con una limitación de capturas de 10 ejemplares por cazador y día. Para prevenir perjuicios a cultivos y ganado, durante la media veda se autorizará el abatimiento de la tórtola turca en los cotos que lo soliciten y que incluyan explotaciones agrícolas o ganaderas inscritas en el registro REGA o REA¹⁷.

- Galicia. Incluye a la tórtola común como especie cinegética con un cupo máximo de 5 ejemplares por cazador y jornada¹⁸.

- La Rioja. Se autoriza la caza de la tórtola común del 1 de septiembre al 8 de septiembre con un cupo de cinco tórtolas¹⁹.

- Navarra. La tórtola común se autoriza del 15 de agosto al 15 de septiembre con un cupo de dos capturas por cazador y día²⁰.

- Región de Murcia. La tórtola europea se podrá cazar los domingos 25 de agosto, 1 y 8 de septiembre de 2019. Cupo de cinco ejemplares²¹.

Por otro lado, las siguientes Comunidades Autónomas si han establecido una veda de la caza de la tórtola común (*Streptopelia turtur*) en el año 2019-2020.

- Asturias. Queda vedada la caza²².

¹⁷ Prorrogada la Orden de 21 de agosto de 2017, General de Vedas de Caza, DOE nº 163.

¹⁸ Resolución de 15 de mayo de 2019, DOG nº 102

¹⁹ Orden AGR/28/2019, de 24 de junio, BOR nº 77)

²⁰ Orden Foral 117E/2019, de 27 de junio, BON nº 124

²¹ Orden de 29 de abril de 2019, BORM nº 99 y Orden de 14 de agosto de 2019, BORM nº 191



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

- Canarias. No se contempla la caza de la tórtola común en la Orden de 20 de junio de 2019 por la que se establecen las épocas hábiles de caza para la temporada 2019-2020 en la Comunidad de Canarias.
- Cantabria. Queda vedada la caza²³.
- Comunidad Valenciana. Para la tórtola común o europea debido a sus condiciones de conservación descritas en el informe técnico elaborado al respecto se establece una moratoria de 1 año durante el cual no se podrá cazar esta especie ²⁴.
- País Vasco. Las órdenes de vedas de los tres territorios históricos han excluido temporalmente la caza de tórtola común²⁵.

Llegados a este punto, procede hacer una serie de reflexiones sobre el proceso evolutivo de la jurisprudencia de la Sala II del Tribunal Supremo en la materia, cuando se ha debatido sobre la procedencia o no de protección de determinadas especies. Pues bien, en su momento la Ley 42/2007, el RD 439/1990, de 30 marzo, regulaba el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, habiendo sido actualizado por la Orden de 9 de julio de 1991 y por los respectivos catálogos autonómicos. El Catálogo distinguía cuatro categorías de especies amenazadas, a saber:

- a) especies en peligro de extinción;

²² Resolución de 22 de febrero de 2019, de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas para la temporada 2019-2020 en el territorio del Principado de Asturias.

²³ Orden MED/6/2019, de 2 de abril, por la que se regula la práctica de la caza durante la temporada cinegética 2019-2020 en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

²⁴ Resolución del director general de Medio Natural, de 15 de julio, DOCV nº 8591, de desarrollo de la Orden 1/2019, de 11 de julio, DOCV nº 8591

²⁵ Bizkaia. Orden Foral 3540/2019, de 19 de julio por la que se regula la práctica de la caza en el Territorio Histórico de Bizkaia durante la temporada cinegética 2019/2020.

Álava. Orden Foral 306/2019 de 5 de julio por la que se fijan las condiciones generales que regulan la caza en el Territorio Histórico de Álava

Gipuzkoa. Orden Foral 0071 LI/2019, de 27 de agosto de 2019,, por la que se fijan los periodos hábiles y condiciones generales de caza en el Territorio Histórico de Guipúzcoa para la temporada 2019-2020.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

- b) especies sensibles a la alteración de su hábitat;
- c) especies vulnerables y
- d) especies de interés especial.

En una primera fase, el Tribunal Supremo, en sentencia de 19 de mayo de 1999, realizó una interpretación restrictiva del RD 439/1990, en el sentido de que cuando se habla de especies amenazadas la ley penal deberá proteger como tales solamente a aquellas que verdaderamente lo estén. Así, de las cuatro categorías existentes, siguiendo al Tribunal Supremo, solamente las tres primeras se refieren verdaderamente a especies amenazadas. El alto Tribunal, analizando un supuesto de caza de la especie conocida como "*pájaro carpintero*" o "*picapinos*", incluida entre las especies de especial interés, vino a señalar que *"fácilmente se advierte que las tres primeras categorías reseñadas [peligro de extinción, especies sensibles y especies vulnerables] afectan a especies sobre las que se cierne un peligro o amenaza, bien de extinción (artículo 29.a), bien de un hábitat (artículo 29.b), o bien porque por su vulnerabilidad corren el riesgo de pasar a las categorías anteriores. En cambio, las clasificadas de interés especial, por definición no pertenecen a ninguna de aquellas que se encuentran amenazadas, y si se encuentran catalogadas no es por razón de riesgo, sino, como explícitamente declara la norma, por un valor científico, ecológico, cultural o por su singularidad"*.

No obstante, dos años después el propio Tribunal Supremo, en la sentencia de 29 de noviembre de 2001, sí reconoció el carácter de especie amenazada, a los efectos del artículo 334, al "*halcón peregrino*", también incluido entre las especies de especial interés, dado que, desde un punto de vista objetivo, de acuerdo con las pruebas periciales practicadas, y al margen de su inclusión formal en el Catálogo, consideró que se trataba de una especie que *"tiende a descender, habiendo casi desaparecido en ciertas zonas del centro de España"*, como era el caso en la provincia de Guadalajara. El Tribunal Supremo concluyó que se trataba de una especie *"materialmente amenazada"*, lo que en la práctica suponía que su posición en el Catálogo no era la que formalmente tenía atribuida, sino una superior. Se seguía, así, una perspectiva interpretativa en su momento abierta por el Tribunal Constitucional, con la sentencia



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

181/1998, de 17 de septiembre, sobre patrimonio histórico, poniendo de manifiesto que la ausencia de declaración administrativa del interés cultural de un bien no le priva de la protección que le proporciona el Derecho, habida cuenta el hecho de que, objetivamente y al margen de cualquier declaración, el mismo *"integra el ámbito objetivo del Patrimonio Histórico Español..."*.

Es evidente que la situación de la tórtola común, con una reducción del 40% de los individuos de su especie, no está adecuadamente reflejada en la legislación española existente al respecto.

Dicho esto, hay que hacer referencia a la sentencia 1739/2018, de 10 de diciembre de 2018 del Tribunal Supremo en la que el alto Tribunal insiste en la necesidad de una adecuada motivación de las decisiones a tomar por las administraciones públicas. En la citada sentencia el Tribunal Supremo ha anulado la orden de caza de la Comunidad de Madrid de la temporada por falta de los informes técnicos previos necesarios de carácter biológico. Señala el Tribunal Supremo que: *"La utilización razonable de los recursos cinegéticos, ya sea con finalidad recreativa o de aprovechamiento, exige que la competencia que la autoriza se ejerza de acuerdo con esos fines. Y es evidente que cuando no existe en el expediente ni se invoca por la Administración demandada, la existencia de ningún informe previo que justifique que los periodos de veda que se establecen en la Orden impugnada garantizan una utilización razonable de las especies cinegéticas existe una omisión que revela un ejercicio arbitrario de la potestad."*

Como conclusión habría que señalar que las administraciones competentes para autorizar la caza de la tórtola europea o común deben disponer de una justificación adecuada de la utilización razonable de las especies y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de la población de esa especie.

Así las cosas, la omisión de esa adecuada justificación implicaría un incumplimiento de los artículos 3, 4 y 7 de la Directiva de Aves tal y como ha venido señalando la Comisión Europea.

Por todo ello, la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado, en relación a la protección de la tórtola europea



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

(*Streptopelia turtur*) en España y con el fin de facilitar la coordinación de las medidas necesarias para garantizar una correcta aplicación de la Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de aves silvestres y con el objetivo de evitar que el aprovechamiento cinegético de la tórtola europea o común acabe dificultando el adecuado mantenimiento del estado de conservación de la población de la citada especie, interesa de V.E. valore la posibilidad de no autorizar en el futuro inmediato su caza -en línea con la iniciativa adoptada por las Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Cantabria, Valencia o País Vasco-, así como la instauración de cualquier otra medida que considere procedente en aras a esa conservación, bien entendido que el actual sistema regulador no la garantiza a tenor de los datos expuestos.

Agradeciéndole por anticipado su colaboración,

EL FISCAL DE SALA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO.

Fdo. Antonio Vercher Noguera