

**ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA
EL USO ILEGAL DE CEBOS ENVENENADOS
EN EL MEDIO NATURAL**

Aprobada por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza

Madrid, 23 de septiembre de 2004

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

Antecedentes
Análisis de la situación
Diagnóstico del problema

II. ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL USO ILEGAL DE CEBOS ENVENENADOS EN EL MEDIO NATURAL

1. – Finalidad
2. – Objetivos
3. – Ámbito geográfico
4. – Líneas de actuación

Objetivo 1: Información y mejora del conocimiento

- 4.1.- Conocimiento de la mortalidad por envenenamiento

Objetivo 2: Prevención y disuasión

- 4.2.- Disponibilidad de productos tóxicos
- 4.3.- Técnicas de ordenación cinegética
- 4.4.- Medidas contra daños por animales domésticos asilvestrados
- 4.5.- Técnicas de compensación de daños a ganadería y agricultura
- 4.6.- Acciones de cooperación en el medio rural
- 4.7.- Comunicación, divulgación y educación ambiental

Objetivo 3: Persecución del delito

- 4.8. - Control y vigilancia
- 4.9. - Recogida y custodia de muestras y cadáveres
- 4.10.- Peritajes y analítica toxicológica
- 4.11.- Técnicas de investigación de los delitos
- 4.12.- Actuaciones penales y administrativas

5. – Desarrollo de la Estrategia

- 5.1. – El Grupo de Trabajo de Ecotoxicología
- 5.2. – Coordinación
- 5.3. – Financiación
- 5.4. – Vigencia y Revisión

Anexo 1 – Notas aclaratorias

Anexo 2 – Documentación y bibliografía consultada

Relación de participantes en la elaboración de la Estrategia

I. INTRODUCCIÓN

Antecedentes

En los últimos tiempos se ha mejorado la eficacia en la detección de la utilización ilegal de cebos envenenados en el medio natural, lo que ha permitido profundizar en el origen de este grave problema medioambiental en nuestro país.

La Ley 4/89, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en su Título IV, adjudica a las Administraciones Públicas la obligación de establecer medidas para garantizar la conservación de las especies de flora y fauna que viven en estado silvestre en el territorio español. Muchas especies de fauna afectadas por el problema de los cebos envenenados están incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (RD 439/1990). Este Catálogo fue creado por la Ley 4/1989 en su artículo 30.1 con el objeto de incluir en él, según establece su artículo 29, las especies cuya protección exija medidas específicas por parte de las Administraciones públicas.

El artículo 8 del RD 439/1990 que regula el mencionado Catálogo, establece la necesidad de la coordinación entre las CCAA para el desarrollo de Planes de Actuación, y señala: *“Cuando por razones del área de distribución de una especie, subespecie o población catalogada, los Planes deban aplicarse en más de una Comunidad Autónoma, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza elaborará para cada especie o grupo de especies catalogadas, criterios orientadores sobre el contenido de dichos Planes”*. En este contexto, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, en la reunión celebrada el 25 de febrero de 1999, acordó que estos criterios se recojan en una Estrategia que formule líneas básicas de actuación para afrontar el problema.

En el cumplimiento de sus competencias para dictar criterios orientadores de las políticas de conservación de la naturaleza, la Dirección General para la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, promovió la creación del Grupo de Trabajo de Ecotoxicología dentro del Comité de Flora y Fauna Silvestres. Este grupo aglutina a representantes de las Comunidades Autónomas y técnicos y asesores de las diferentes administraciones, así como a expertos y representantes del Programa Antídoto – iniciativa que ha conseguido avances en la solución de este problema desde el ámbito de las ONG– con el objetivo de estudiar la incidencia del uso de venenos para la especies del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y, tras su análisis, elaborar unos criterios orientadores que sirvan a las Comunidades Autónomas en su lucha contra este problema. Como resultado del trabajo del grupo, se ha logrado un aceptable grado de conocimiento de la dimensión del problema en España y en su seno se ha redactado un documento que puede servir de Estrategia Nacional contra el uso ilegal de cebos envenenados en el Medio Natural.

El presente documento recoge las aportaciones de los técnicos de las administraciones de las Comunidades Autónomas, la experiencia aportada por las asociaciones conservacionistas que cooperan en el programa Antídoto, así como las correcciones aportadas en cuatro reuniones del Grupo de Trabajo. También se han

revisado los estudios e investigaciones más relevantes existentes al respecto (Ver Anexo 2).

El presente documento se estructura en tres partes. La primera corresponde a los antecedentes y diagnóstico del problema, mientras que la segunda contiene la estrategia propiamente dicha. Ésta se presenta como un conjunto de medidas que las Administraciones Públicas, con competencias en la materia, podrán poner en marcha para desterrar de forma eficaz la práctica del uso ilegal de cebos envenenados en el medio natural. Finalmente, se aporta una tercera parte con notas explicativas del contenido y una relación de la documentación examinada para la elaboración de este documento.

La Estrategia fue debatida por el Comité de Flora y Fauna Silvestres el 18 de diciembre de 2003 y en la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza los días 17 de marzo y 23 de septiembre de 2004.

Análisis de la situación

La información que sobre mortalidad por veneno ha obtenido el Grupo de Trabajo de Ecotoxicología revela que el uso de venenos es alto. Entre 1990 y 2003 se recogió información sobre más de 6.500 casos de envenenamiento de aves y mamíferos. Del total de ejemplares afectados en ese periodo, 2.887 (44.3 %) pertenecían a especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, incluyendo algunas consideradas “en peligro de extinción”, como el caso del Águila imperial ibérica con mas de 70 casos registrados; el Quebrantahuesos con 16 casos; la Cigüeña negra con 17 casos, el Oso pardo con 4 casos; entre las “vulnerables” el Águila perdicera con una treintena de casos y “de interés especial” el Buitre negro con más de 420 casos. La mortalidad por envenenamiento de perros domésticos y asilvestrados también es muy alta, con 1.671 casos, con frecuencia, distribución y tipo de veneno identificado similar a las especies del Catálogo (Ver Anexo 1). Es de destacar que la mayoría de los casos (aproximadamente el 94%) se registraron a partir de 1996.

El producto identificado con más frecuencia en cebos y cadáveres fueron los derivados del grupo de los carbamatos, potentes insecticidas agrícolas, que actualmente constituyen los tóxicos utilizados con mas frecuencia como veneno (91% de los casos); esto a pesar de que la legislación vigente restringe su comercialización y regula de forma estricta su aplicación al estar incluidos en la categoría de “Muy Tóxicos”.

Las Comunidades Autónomas donde mayor número de animales envenenados han sido hallados fueron Andalucía y Castilla y León, sumando entre ambas el 55.3 % de los casos registrados en ese periodo analizado, seguidas de Castilla- La Mancha, Aragón y Baleares. El resto de las Comunidades registraron menos del 3 % de los envenenamientos totales. En la interpretación de estos datos hay que tener en cuenta el esfuerzo de muestreo, que en algunas Comunidades es significativamente menor, por lo que en ellas se detectan menos casos de envenenamientos.

En ese mismo periodo se detectó el uso de veneno en 1.408 Términos Municipales, con 2.053 cotos, fincas o parajes identificados. De los 404 lugares donde se encontraron cebos envenenados en el periodo 1990–2000, la mayoría (59.6%) lo fueron en cotos de caza menor. Hay que destacar que hasta mediados de los años

noventa el veneno era un problema muy identificado con los cotos de caza, que suponían el 78.6% de los casos registrados. Pero en los últimos años su porcentaje sobre el total disminuyó hasta reducirse en el año 2001 al 28.4% de los casos detectados, aumentando de forma significativa en la agricultura y la ganadería. Ésta última representa en la actualidad la segunda causa de uso ilegal de veneno. Esta mejora en la lucha contra la utilización ilegal de venenos en los cotos de caza menor se ha producido gracias a la mayor presión de vigilancia y búsqueda de los mismos por parte de las CCAA, así como a la existencia de sentencias condenatorias ejemplarizadoras.

En definitiva, en esta situación, el uso ilegal y generalizado de veneno, además de amenazar a varias especies protegidas, podría incluso originar algún accidente de salud pública.

Diagnóstico del problema

La información examinada por el Grupo de Trabajo apunta a que las causas de esta situación se deben a la concurrencia de una serie de factores, que están relacionados con los siguientes temas:

1) Persecución penal y administrativa del delito

El uso de veneno, o cualquier otro método de destrucción masiva o no selectiva, está tipificado como delito en el artículo 336 del Código Penal de 1995. Su reciente modificación por Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre castiga el empleo de veneno con la pena de prisión de 4 meses a 2 años o multa de 8 a 24 meses, y en todo caso inhabilitación especial para el ejercicio de cazar o pescar por tiempo de uno a tres años. Además en el caso en que el daño causado fuera de importancia notoria, se impondrá la pena de prisión mencionada en su mitad superior. (Ver Anexo 1.2.)

Un factor que ha favorecido la generalización del uso de venenos como método ilegal de control de predadores ha sido la impunidad de los envenenadores, dada la dificultad de encontrar un autor material de los hechos.

La mayoría de los casos en los que se iniciaron actuaciones penales fueron sobreseídos incluso antes de la celebración del juicio oral, o archivados aunque no se habían cometido defectos de forma o de fondo en la recogida de las pruebas periciales. La principal causa de archivo o sobreseimiento fue la falta de autor conocido.

El mejor conocimiento del problema no llevaría a una masiva aplicación del tipo, por las limitaciones y garantías de que se rodea el proceso penal en cuanto a la prueba de la autoría, pero sí a que los archivos y absoluciones no se produjeran de una manera tan abrumadora como en la actualidad.

La falta de la participación de la administración medioambiental en los procedimientos penales abiertos se refleja en un bajo éxito de sentencias condenatorias en los casos en los que se abren diligencias en los juzgados. Ello a su vez provoca el desconocimiento y la falta de interés de las Fiscalías y órganos judiciales.

Por otra parte, es importante recordar que la tipificación del uso de veneno como

delito en el Código Penal implica sólo una prevalencia (que no sustitución) de la vía penal frente a la administrativa.

Las leyes vigentes permiten a las administraciones autonómicas tomar medidas cautelares para reparar daños causados al medio natural por los casos de envenenamientos y se podría ampliar la normativa para prevenir el problema.

2) Recogida, custodia y conservación de pruebas periciales

También contribuye a mantener impunes los delitos el que se registren actuaciones inadecuadas de recogida de pruebas (cadáveres o cebos) y su puesta a disposición de la Administración de Justicia y se sigue constatando que en muchos casos no interviene la autoridad competente. Se detecta la carencia de medios y de formación específica para desarrollar en condiciones óptimas las labores de recogida, custodia, acondicionamiento y conservación de las muestras y pruebas objeto de los análisis periciales. Este aspecto ha mejorado en los últimos años, así como los análisis de tóxicos y anatómico forense de los cadáveres encontrados, pero aún es patente en algunos casos la falta de medios materiales y humanos para proporcionar pruebas periciales que demuestren la existencia del delito.

3) Legislación

Navarra fue pionera en establecer la responsabilidad civil del titular del aprovechamiento cinegético (Art. 56, Apdo. 3, de la Ley Foral 2/1993 de 5 de marzo) en caso de aparición de cebos o animales envenenados. La Ley de Conservación de Castilla-La Mancha de 26 de mayo de 1999, ha incluido también un artículo (Art. 22) relativo a los supuestos particulares de responsabilidad por daños a especies amenazadas, especialmente dirigido a casos de uso ilegal de veneno y que ha supuesto un aumento significativo en el éxito de la persecución de estos delitos. Recientemente, La Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres de Andalucía, introduce en su Art. 33 medidas de suspensión cautelar de autorizaciones de aprovechamientos en territorios donde se encuentren cebos o animales envenenados.

4) Concienciación y apoyo social

Ante la situación de aparente impunidad en la que actúan los infractores, es necesario incidir mucho en la prevención del delito, con medidas asociadas a las ayudas agropecuarias, el desarrollo local, etc. que hagan ver a los infractores y al entorno social que les rodea que los perjuicios particulares y de toda la comunidad, que pueden derivarse del uso del veneno, son mayores que los daños que se quieren evitar al colocar cebos envenenados.

5) Respuesta al problema de los daños e indemnizaciones por fauna salvaje y de métodos alternativos en el control selectivo de predadores generalistas

Las personas afectadas por daños de predadores no siempre disponen de

facilidades para trasladar sus quejas a servicios especializados que las escuchen, las estudien y puedan tomar medidas para evitar daños y actuaciones ilegales para combatirlos, factores que están en el origen de algunos casos de envenenamientos.

En el caso de daños indemnizables, se detecta malestar por la falta de inmediatez en el abono del importe del daño y por limitarse la indemnización a valorar sólo parte del mismo, no contemplando otros perjuicios como la merma de productividad del conjunto de las propiedades afectadas, los daños psicológicos o la pérdida de tiempo ocasionado por tener que tramitar una indemnización.

Algunos daños pueden reducirse con medidas preventivas de vallado y técnicas de gestión de cultivos, y de manejo de rebaños y de explotaciones cinegéticas y forestales, que no siempre se realizan. Tampoco se dispone de capacidad y experiencia para reducir poblaciones de especies que provoquen perjuicios constatados. En este sentido, son pocas las unidades de especialistas que desarrollan y aplican métodos específicos bajo control de las autoridades competentes.

6) Conocimiento e incentivación en las actuaciones de lucha contra el veneno

El conocimiento de la situación de nuestra fauna y el alcance de los problemas que provoca el uso ilegal de veneno es reciente. Los jueces, fiscales y autoridades administrativas no tienen fácil acceso a esa información, lo que explica casos de falta de incentivación en las actuaciones de lucha contra el veneno. La falta de un programa de formación y capacitación dirigido a fomentar que las autoridades medioambientales y de Justicia tengan la información necesaria para evaluar los casos de envenenamiento y establecer otros mecanismos recogidos en la legislación como medidas preventivas y disuasorias es notoria en este sentido.

7) Coordinación entre administraciones

El no comunicar la apertura de Diligencias Previas de Investigación Penal, por parte de la oficina judicial, imposibilita a veces la tramitación de medidas cautelares que los técnicos de la Administración podrían considerar necesarias. Por otro lado, en raras ocasiones los Juzgados de Instrucción o los Ministerios Fiscales solicitan de los técnicos de la Administración la emisión de informes o la valoración de los hechos objeto de diligencias previas. Si bien la Administración Ambiental pone en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos delictivos, rara vez existe la comunicación necesaria entre técnicos de medio ambiente y fiscales que mejore el conocimiento del fiscal de los hechos y circunstancias que ayuden a mantener una acusación.

Aunque el Juez no encuentre pruebas de delito, puede haber posibilidad de actuar desde la vía administrativa, sancionando las infracciones o intentando actuar ante el daño causado. Pero pocos casos de sobreseimiento o archivo se notifican por parte del Juzgado a la Administración Ambiental correspondiente. Esta notificación es necesaria, si procede, para iniciar el expediente administrativo. Muchos casos han prescrito por esta descoordinación entre la oficina judicial y la Administración Ambiental, dando la oportunidad a los presuntos infractores de eludir la responsabilidad administrativa.

8) Control y vigilancia en el medio natural

Se ha detectado que, en ocasiones, los cuerpos de seguridad y de vigilancia en el medio rural de las diferentes administraciones, estatal, autonómicas y municipales, tienen indeterminadas o escasas instrucciones, y carecen de formación específica para controlar la colocación de venenos en el campo. También, y en este sentido, la escasez de unidades especializadas que les pudieran dar apoyo en zonas donde el problema es importante, agrava aún más la situación.

II. ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA EL USO ILEGAL DE CEBOS ENVENENADOS EN EL MEDIO NATURAL

1. – Finalidad

La finalidad de esta Estrategia es establecer unos criterios orientadores consensuados para erradicar el uso ilegal de cebos envenenados en el medio natural.

La consecución de esta finalidad puede ser lograda a través del cumplimiento del conjunto de acciones que a continuación se proponen, y que en caso de ser puestas en practica por las administraciones públicas, cada una en el marco de sus competencias, supondría un avance importante en la solución del problema planteado. Por ello, las acciones contempladas en esta estrategia deben entenderse como orientaciones técnicas independientes del reparto de competencias en la materia entre las administraciones públicas.

2. – Objetivos

Los tres objetivos principales para alcanzar la finalidad anterior, son:

Objetivo 1) Información y mejora del conocimiento

Para disponer de información actualizada y veraz del problema de los envenenamientos, las tareas deben dirigirse a:

- Tener un conocimiento riguroso de la situación
- Fomentar el intercambio de información entre los sectores implicados

Objetivo 2) Prevención y disuasión

Las tareas de prevención y disuasión deben dirigirse a:

- Vincular las ayudas agropecuarias a los criterios que inspiran la política agraria de la Unión Europea de conservación del medio natural.
- Proponer medidas de control y de prevención de daños.
- Dar asistencia técnica para el uso de los productos tóxicos.
- Agilizar y mejorar las indemnizaciones, cuando así proceda, por daños ocasionados por la fauna.
- Realizar campañas de comunicación con el mensaje de que los beneficios de no usar cebos envenenados son mayores que los daños que se pretenden combatir y que el veneno, además, no los solucionan.

Objetivo 3) Persecución del delito

Finalmente, las tareas de persecución de los actos delictivos deben dirigirse a:

- Aumentar el esfuerzo de vigilancia y detección de cebos envenenados.
- Aumentar el esfuerzo para denunciar y tramitar casos de envenenamiento.
- Mejorar la coordinación entre la Administración ambiental y los órganos de justicia.

- Mejorar la coordinación entre las diferentes administraciones, tanto estatales como autonómicas, implicadas en la problemática del uso ilegal de veneno.
- Diseñar un conjunto de mejoras legislativas para suplir las deficiencias detectadas en materia jurídica para la protección de las especies amenazadas.
- Mejorar la capacitación e incentivación de la administración judicial.

3. – Ámbito geográfico

Esta Estrategia tiene un ámbito de acción en todo el territorio nacional.

4. – Líneas de actuación

La parte esencial de esta Estrategia es fomentar las actuaciones para que estas prácticas desaparezcan, además de por la aplicación de la Ley, por el rechazo social de los que se vean perjudicados por las mismas y por la propia convicción del infractor de que las ventajas económicas de gestionar adecuadamente los valores naturales son mayores que ciertos perjuicios que se pretenden combatir.

Las acciones para la erradicación del uso ilegal de cebos envenenados en el medio natural, objetivo de esta Estrategia, deben ponerse en práctica haciendo uso de distintos instrumentos que afectan a las competencias de varios Ministerios y Servicios de las Comunidades Autónomas. Entre ellos destacan los Planes de Recuperación y su guía de acciones que deben ser ejecutadas para la conservación de estas especies. Las líneas de actuación de esta Estrategia responden a los problemas planteados en el diagnóstico de la situación actual del uso de venenos e incorporan otras propuestas llevadas ya a cabo en los programas de diferentes especies.

A continuación se proponen una serie de medidas, agrupadas, según los tres objetivos, en 12 líneas de actuación, cuyo cumplimiento puede contribuir a alcanzar la finalidad anteriormente propuesta.

Objetivo 1): Información y mejora del conocimiento

4.1. Conocimiento de la mortalidad por envenenamiento

4.1.1. Conocer, localizar geográficamente y actualizar los casos de envenenamiento de las especies catalogadas.

4.1.2. Elaborar y mantener, por las Administraciones Públicas responsables, un mapa de zonas de riesgo, concretando la localización de las áreas de mayor mortalidad por envenenamiento.

4.1.3. Investigar las motivaciones que originan la casuística del uso de venenos y mantener una base de datos sobre los casos de utilización de veneno y actuaciones de cruce de datos, investigación, envío de información, potenciar

desde las CCAA el trabajo con los medios de comunicación y coordinación con los Centros de Recuperación de Fauna.

4.1.4. Unificar y compartir la información recogida por las administraciones públicas, agentes de la autoridad y sector privado (programa Antídoto), sobre casos de envenenamiento para disponer de una Memoria anual de la situación del problema.

4.1.5. Mantener informados a los órganos generales de coordinación (Conferencia Sectorial, Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza...), policías autonómicas, SEPRONA, así como a los diferentes Grupos de Trabajo de los casos de envenenamiento que se registren.

4.1.6. Utilizar especies “centinela” (perros asilvestrados, especies no protegidas) para mejorar el grado de detección del uso de venenos, sobre todo en las áreas de alto riesgo.

4.1.7. Mantener contactos e intercambio de información con las autoridades y ONG vinculadas al tema en Francia y Portugal y en los países africanos de acogida de la fauna europea invernante.

Objetivo 2): Prevención y disuasión

4.2. – Disponibilidad de productos tóxicos

4.2.1. Proponer la inclusión en la “*Directiva de Preparados*” de la Unión Europea, de los productos fitosanitarios usados como venenos, en la categoría “*Preparados de Riesgo*”, que implica la inclusión de frases específicas de riesgo, etiquetado correcto y una estricta vigilancia de la comercialización y aplicación de los productos incluidos.

4.2.2. Proponer que la comercialización de los productos clasificados como muy tóxicos o tóxicos se haga exclusivamente bajo prescripción facultativa, en este caso de un ingeniero agrónomo o ingeniero técnico agrícola, y con indicación expresa de las cantidades a adquirir para su posterior aplicación (CA), así como, potenciar en la medida de lo posible un mayor control sobre la comercialización, distribución y empleo de productos fitosanitarios y elaborar manuales de buenas prácticas agrícolas.

4.2.3. Potenciar la aplicación y desarrollo del RD 3349/83 de 30 de noviembre (Art. 10, Apdo. 3, epígrafe 3) y los RRDD que lo modifican (RD 162/91 y RD 443/94), que obliga a las Comunidades Autónomas a regular la comercialización y aplicación de productos tóxicos de las categorías “Muy Tóxicos” y “Tóxicos”.

4.2.4. Se recomienda el llevar a cabo un mayor esfuerzo en la inspección por parte de los agentes de la autoridad y de los técnicos de los Servicios de Plagas, de los establecimientos de venta de productos fitosanitarios a fin de velar por el estricto desarrollo del RD 3349/83.

4.2.5. Instar a los Servicios de Plagas a la revisión de los libros de movimientos de productos de las categorías “Muy Tóxicos” y “Tóxicos” y a emprender las actuaciones de índole administrativa que resulten de las infracciones apreciadas, de acuerdo a lo establecido en el RD 3349/83.

4.2.6. Se recomienda, en la medida de lo posible, el llevar a cabo un seguimiento de las ventas de plaguicidas utilizados como venenos para la fauna, para determinar las posibles compras por titulares cinegéticos o ganaderos, mediante comparación con la base de datos de envenenamientos.

4.2.7. Involucrar a las Asociaciones profesionales de fabricación y comercialización de productos fitosanitarios en la lucha contra el fraude en la venta de estos productos.

4.2.8. Proponer que los productos "muy tóxicos" deban ser recetados por técnicos competentes.

4.3. – Técnicas de ordenación cinegética

4.3.1. Incluir en los planes técnicos de caza o de ordenación cinegética, una cláusula de condicionalidad medioambiental dirigida a salvaguardar el acotado de la presencia o aparición de venenos.

4.3.2. Diseñar una opción selectiva, operativa y legal para el control de predadores generalistas, cuya aplicación sea supervisada o ejecutada por la Administración encargada de la conservación. Realizar un protocolo específico para esta actuación.

4.3.3. Apoyar la vigilancia con personal especializado dependiente de las Administraciones Públicas, coordinado con los Agentes de la Autoridad que desempeñan estas funciones, que recorra y prospekte las áreas de alto riesgo.

4.3.4. Aplicar medidas de Desarrollo Rural y otro tipo de ayudas directas a las fincas, incluyendo las que potencien la gestión adecuada de la caza menor, con el compromiso de las buenas prácticas cinegéticas. Estas medidas deberán ser elaboradas y supervisadas por la administración competente.

4.4. – Medidas contra daños por animales domésticos asilvestrados

4.4.1. Utilizar la legislación necesaria para exigir responsabilidades a propietarios de perros de caza y guarda, gatos, palomas y patos por daños a la ganadería o agricultura.

4.4.2. Aplicar la obligatoriedad de identificación, censado y control de los perros.

4.4.3. Elaborar métodos para la evaluación del impacto de animales domésticos sobre la ganadería y agricultura.

4.4.4. Potenciar el control de los animales domésticos asilvestrados por las Administraciones locales, apoyando la creación y el funcionamiento de perreras municipales y facilitar medidas para que los animales domésticos asilvestrados sean eliminados por patrullas especializadas en circunstancias definidas en la normativa.

4.5. – Técnicas de compensación de daños a ganadería y agricultura

4.5.1. Establecer, cuando proceda, un sistema de evaluación de daños a la ganadería y agricultura por las Comunidades Autónomas para su compensación tanto por la Administración como por las compañías de seguros.

4.5.2. Agilizar, cuando proceda, la indemnización de los daños ocasionados por la fauna salvaje, arbitrando un fondo que adelante a cuenta parte del valor del daño causado, a la espera de la tasación definitiva y de la resolución del expediente.

4.6. – Acciones de cooperación en el medio rural

4.6.1. Fomentar desde todos los estamentos posibles la cooperación de los líderes de opinión en las comunidades rurales, como ayuntamientos, sindicatos, veterinarios, farmacéuticos, agentes rurales, etc. e implicar al sector privado, en particular a la industria química y su red de distribución, en la erradicación del uso de veneno.

4.6.2. Fomentar la puesta en marcha de campañas de comunicación que destaquen la ausencia de venenos en los territorios que lo consigan y beneficien la imagen ante los consumidores de actividades relacionadas con productos agrícolas, ganaderos, cinegéticos, forestales, turísticos, etc.

4.6.3. Apoyar desde las Administraciones la iniciativa, propuesta por algunos municipios, de promocionar una consideración de excelencia ambiental para los municipios donde se realice una correcta gestión medioambiental desde el punto de vista de el uso de tóxicos.

4.6.4. Apoyar desde las Administraciones competentes la consideración de excelencia ambiental para los terrenos donde se realice una correcta gestión medioambiental en materia de utilización de tóxicos .

4.6.5. Apoyar proyectos de ayuda al desarrollo sostenible en países de África, que contribuyan a reducir o limitar el uso de venenos en su medio rural.

4.7. – Comunicación, divulgación y educación ambiental

4.7.1. Realizar campañas a nivel estatal y autonómico de información y sensibilización para conseguir el máximo rechazo social al uso ilegal de veneno.

4.7.2. Denunciar públicamente los casos conocidos y las resoluciones judiciales

y administrativas.

4.7.3. Fomentar desde las CCAA el establecimiento de mecanismos de participación de los agentes locales, económicos y sociales en el desarrollo de esta Estrategia.

4.7.4. Fomentar desde las CCAA el impulso la participación de los habitantes de las zonas de mayor uso ilegal de veneno, en especial de los colectivos especialmente afectados (cazadores, cámaras agrarias y ganaderos) en la formulación, seguimiento y ejecución de las acciones contenidas en esta Estrategia.

4.7.5. Fomentar y regular desde las CCAA la participación del voluntariado en las acciones de comunicación y sensibilización contra el uso ilegal de veneno.

4.7.6. Impulsar mecanismos de colaboración y apoyo a las actuaciones de las ONG en este campo, en especial las de concienciación e integración de la sociedad.

4.7.7 Fomentar la personación, bien directamente a través de los Servicios Jurídicos de las Administraciones Autonómicas o de la General del Estado, o bien mediante la contratación de Bufetes en los procedimientos abiertos por envenenamiento de fauna silvestre.

4.7.8. Fomento de la integración en los sistemas reglados de emergencias, teléfonos 112, de los avisos y denuncias de los particulares ante supuestos casos de envenenamiento.

4.7.9. Capacitar y mejorar la formación de los técnicos de la Administración medioambiental y de Justicia sobre actuaciones de orden penal y administrativo en casos de envenenamiento.

4.7.10. Elaborar un documento orientador de actuación para los técnicos de la Administración, con el fin de conseguir uniformidad en las actuaciones a nivel estatal y que se proporcione información adecuada para la instrucción de las causas penales y administrativas.

4.7.11. Poner en conocimiento de la Fiscalía General del Estado el "*Protocolo de Actuaciones en Casos de Envenenamiento*" aprobado por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, así como los Protocolos elaborados por las CCAA (Navarra, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía, La Rioja, Cataluña, Aragón, Extremadura y Baleares) y elaborar un documento técnico que recoja recomendaciones para la realización de pruebas periciales con todas las garantías legales.

4.7.12. Mejorar las relaciones y comunicación con las diferentes Fiscalías, proporcionando el apoyo técnico y material que éstas puedan requerir en la investigación de los delitos por envenenamiento.

4.7.13. Establecer los oportunos elementos de coordinación interadministrativos

a fin de facilitar y agilizar los expedientes administrativos que se incoen.

4.7.14. Fomentar la comunicación entre CCAA para transmitir de forma ágil y eficaz la información sobre los casos de envenenamiento que afecten a más de una Comunidad Autónoma en terrenos colindantes.

Objetivo 3): Persecución del delito

4.8. – Control y vigilancia

4.8.1. Realizar un mayor esfuerzo en la emisión de informes sobre la pertinencia de adopción de medidas cautelares y sobre las circunstancias del uso de cebos envenenados, así como para la dirección de las actuaciones de las patrullas móviles de vigilancia que sean de su competencia y mejora de la comunicación con los mandos de otras.

4.8.2. Promover el establecimiento de patrullas oficiales móviles especializadas preferentemente en la vigilancia de zonas de alto riesgo, con dotación efectiva (vehículo y material de recogida), e incluso con dotación de perros de rastro entrenados en detectar cebos envenenados, que pudieran ser puestos a disposición de las patrullas.

4.8.3. Informar, con las debidas cautelas, a titulares cinegéticos, guardas y empresas de guardería o vigilancia de los cotos, propietarios, etc. que se encuentren en zonas de alto riesgo, explicando el motivo del control y vigilancia que se realizará en dichos terrenos y exhortándoles a colaborar en la detección del uso de cebos.

4.8.4. Seguimiento de los expedientes derivados de las anteriores actuaciones por parte de los servicios jurídicos autonómicos y aplicación, cuando proceda, de medidas cautelares, con coordinación con las Fiscalías y recomendación de petición de archivo en las CCAA que dispongan de legislación sobre responsabilidad del titular.

4.8.5. Promover la dotación por la Administración de equipos caninos especializados en la detección de cebos y cadáveres envenenados, de forma similar a los que utilizan la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la detección de drogas y explosivos.

4.9. – Recogida y custodia de muestras y cadáveres

4.9.1. Difundir el “*Protocolo de Actuaciones en casos de envenenamiento*” elaborado por el Grupo de Trabajo de Ecotoxicología y aprobado por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza en 1999, o de los aprobados por las respectivas CCAA en su ámbito territorial, para evitar los defectos de forma en las primeras fases de la instrucción de los expedientes.

4.9.2. Mejorar la formación de los Agentes de la Autoridad (Guardia Civil,

Policía Autónoma, Guardería Forestal, Agentes de Medio Ambiente, etc.) en la recogida y mantenimiento de pruebas de casos de envenenamiento.

4.9.3. Dotar del material necesario para la recogida y mantenimiento de la cadena de custodia a los Agentes que intervienen en los casos de envenenamiento.

4.10. – Peritajes y analítica toxicológica

4.10.1. Establecer normas para realizar peritajes y analíticas en casos de envenenamiento para los procedimientos penales y administrativos con validez tóxico-legal e implantar un sistema de calidad que permita asegurar la fiabilidad de los resultados obtenidos, siguiendo los códigos de garantía establecidos para análisis ambientales y médico-legales.

4.10.2. Elaborar un protocolo que recoja los requerimientos mínimos que debe cumplir un informe pericial del estudio anatomopatológico en casos de envenenamiento.

4.10.3. Establecer mecanismos para asegurar dotación de material y personal adecuados, y su continuidad, para la realización de peritajes y analítica toxicológicas.

4.10.4. Disponer de expertos como asesores de los técnicos de la Administración medioambiental o de la Administración de justicia para valorar la importancia de los casos de envenenamiento que se tramitan por vía administrativa o penal.

4.10.5. Estrechar la colaboración entre los laboratorios y peritos en la investigación del posible autor del delito por parte de la Autoridad Competente que ha intervenido o del Ministerio Fiscal que realiza una investigación penal.

4.10.6. Estimular a las Comunidades Autónomas para el establecimiento de una red, lo más amplia posible, de laboratorios homologados donde remitir las muestras recogidas de animales y productos. Se pretende, entre otros objetivos, la necesaria agilización en la realización de análisis y posterior remisión de los resultados a la Unidad actuante en tiempo adecuado para garantizar la eficacia de la labor de investigación.

4.11. – Técnicas de investigación de los delitos

4.11.1. Mejorar la coordinación entre los diferentes cuerpos de Agentes de la Autoridad.

4.11.2. Tener disponibilidad de personal especializado en técnicas de información policial, para realizar investigaciones en zonas de trabajo prioritario por intensidad de uso de veneno y presencia de las especies más amenazadas.

4.12. – Actuaciones penales y administrativas

4.12.1. Mejorar la legislación que permita aplicar fórmulas especiales de responsabilidad o de establecimiento de medidas cautelares y/o recuperadoras del medio natural en los terrenos cinegéticos donde se compruebe el uso de veneno, a fin de restaurar el daño ocasionado a la fauna.

4.12.2. Mejorar la coordinación entre los órganos judiciales y la autoridad administrativa competente a fin de poder evitar la prescripción de los posibles expedientes administrativos en caso de sobreseimiento o archivo por la vía judicial.

4.12.3. Mejorar la coordinación entre las Administraciones competentes de las distintas Comunidades Autónomas.

5. – Desarrollo de la Estrategia

5.1. El Grupo de Trabajo de Ecotoxicología

El Grupo de Trabajo de Ecotoxicología (GTE) del Comité de Flora y Fauna Silvestres (CFFS), tendrá como finalidad informar y asesorar al CFFS sobre el seguimiento del problema del uso ilegal de cebos envenenados y sobre el grado de desarrollo y aplicación de la presente estrategia. Para ello funcionará con la tarea prioritaria de fomentar la coordinación técnica entre las administraciones estatales y autonómicas y con los demás sectores relacionados con el uso de venenos. En el seno del Grupo podrán crearse subgrupos o equipos para el diseño, tratamiento, seguimiento, etc. de tareas específicas.

El GTE estará formado por los representantes de las Administraciones que forman parte del CFFS. Los coordinadores nacionales podrán asistir a sus reuniones como asistentes del MMA. Cuando el objeto de la reunión lo requiera, la secretaría, previa consulta a los miembros del GTE, podrá convocar a expertos que le asistan en materias de su competencia. La asistencia de estos expertos se efectuará en calidad de asesoría técnica del Grupo, no participando en ningún caso en la toma de decisiones de éste. Para dar cabida a la participación del programa antídoto y otros interesados del sector privado, se podrán convocar reuniones extraordinarias.

Para cumplir con esa finalidad el GT tendrán como objetivos generales los siguientes:

- a) Elaborar informes de forma periódica sobre la:
 - Situación y evolución de la problemática de los venenos
 - Nivel de cumplimiento, funcionamiento y aplicación de la Estrategia, y Planes y proyectos relacionados con el tema.
- b) Elaborar protocolos específicos.
- c) Informar y asesorar sobre actuaciones que repercutan o afecten significativamente al tema de los venenos.

d) En el caso de existir un proyecto LIFE o similar sobre este tema y emanado del GT o de las CCAA competentes, el GT podrá, si el beneficiario o autoridad responsable del proyecto así lo solicita, funcionar como comité de seguimiento del proyecto de referencia.

e) En el caso de que se considere necesario por el Comité de Flora y Fauna Silvestres, el GT podrá informar y proponer proyectos y estudios relacionados con esta temática y cometido. Igualmente, podrá asesorar sobre las directrices técnicas básicas de dichos trabajos.

f) El GTE atenderá cualquier otro tema o asunto que sobre la problemática de venenos le sea requerido por el CFFS.

5.2. – Coordinación

5.2.1. Facilitar la acción coordinadora del Ministerio de Medio Ambiente, nombrando la figura de un coordinador o equipo coordinador nacional, con dependencia de la Dirección General para la Biodiversidad, con el fin de realizar las tareas de coordinación y apoyo a esta Estrategia. Las funciones de esta figura, en esencia, serán las siguientes:

- Asesorar al Ministerio de Medio Ambiente en sus competencias de coordinación y legislación básica, específicamente con el tema de esta estrategia.
- A requerimiento de las Comunidades Autónomas, prestar apoyo técnico en todas las tareas, que se incluyan o deriven de la aplicación de esta Estrategia.
- Asesorar al Grupo de Trabajo en las tareas de supervisión del grado de cumplimiento de la Estrategia.
- Recabar información, hacer propuestas y mantener un diálogo fluido y constante con los distintos miembros del Grupo de Trabajo.
- De acuerdo con las Comunidades Autónomas, diseñar y coordinar actuaciones técnicas que sean de aplicación en líneas generales y de ámbito nacional.
- Mantener contactos con instituciones, expertos y responsables técnicos de otros países, relacionados con la materia con el fin de proporcionar al Grupo de Trabajo información actualizada sobre avances en la resolución del problema
- Garantizar el flujo de información a los sectores sociales implicados y a la sociedad en general, necesario para mejorar el apoyo social y la participación pública en el desarrollo de esta Estrategia.

Asimismo, se recomienda que las Comunidades Autónomas que así lo estimen conveniente, designen coordinadores autonómicos con el mismo fin y desarrollen Estrategias regionales en el ámbito de su competencia, que amplíen y desarrollen los fines de la nacional.

5.3. – Financiación

Los costes de la aplicación de esta Estrategia deben ser asumidos por las Administraciones mediante la asignación y en su caso, reorientación de sus presupuestos, aportando nuevos recursos específicos a medida que se desarrollen las actuaciones. Así mismo, también es preciso buscar fórmulas para la incorporación de nuevos recursos financieros, tales como fondos comunitarios y privados.

5.4. – Vigencia y Revisión

Se recomienda que la Estrategia se revise en un plazo mínimo de seis años, incluyendo en el proceso tanto la redefinición de los objetivos como el detalle de las actuaciones concretas. Estas revisiones, que darán lugar a las medidas de seguimiento y evaluación de resultados, se incorporarán una vez elaboradas por los responsables de su ejecución y deberán tener el mismo valor y alcance que los planteamientos iniciales.

La supervisión del grado de cumplimiento de esta Estrategia corresponderá a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza.

ANEXO 1

Notas aclaratorias

1. Hay seis especies del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas en las que el veneno está teniendo un impacto fuerte: Buitre negro (*Aegypius monachus*), Águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*), Quebrantahuesos (*Gypaetus barbatus*), Alimoche (*Neophron percnopterus*), Milano real (*Milvus milvus*) y Buitre leonado (*Gyps fulvus*). De las tres primeras se dispone de mucha más información, al ser su seguimiento más intenso y continuado.

El Buitre leonado parece ser la especie más afectada por el envenenamiento en términos absolutos. Otra especie muy afectada es el Milano real. Si consideramos en conjunto los valores de mortalidad de las dos especies de Milano, serían numéricamente los más afectados.

Otras especies en las que el veneno está teniendo un impacto significativo son el Águila imperial, donde la extinción local en algunas áreas de su distribución se han atribuido a esta causa, el Alimoche, del que se está constatando en los últimos cuatro años una fuerte regresión, y la Cigüeña negra y el Oso pardo, en los que se desconoce el impacto real que está teniendo el veneno.

La mortalidad de perros es un indicador del uso del veneno. La muerte de un perro es circunstancial, ya que el veneno es un método no selectivo, en el que no es posible determinar qué especie, qué individuo y en qué momento va a resultar envenenado.

2. Entendiendo como inhabilitación la retirada de la licencia de caza por el tiempo de la condena y la posibilidad del comiso de las armas o instrumentos utilizados, sean lícitos o no, de forma cautelar, por la Autoridad administrativa, la Policía Judicial o el Juez de Instrucción.

El vigente Código Penal tipifica como delito las conductas de riesgo, simple actividad, peligro concreto o perjuicio potencial, enfoque que tiene una clara aplicación en el caso que nos ocupa de colocación de cebos envenenados. Así, la conducta típica es la colocación del veneno, es decir, no es necesario que se haya producido un daño, consecuencia circunstancial del hecho en sí (colocación del veneno). La introducción de este tipo de conductas como delitos tiene una importante consecuencia, ya que hace que éstos tengan un marcado carácter técnico, es decir, sólo la suficiente formación técnica es la que permite discernir sobre la existencia o no de un delito. Pero, además, volvemos a destacar el papel crucial que tienen las guarderías en la denuncia de los delitos ambientales, por lo que su formación técnica es de vital importancia a la hora de instruir o fundamentar la denuncia. La Autoridad Judicial –en aquellas Comunidades en las que no existe una Fiscalía de Medio Ambiente especializada– suele carecer de suficiente formación técnica y de información específica para valorar los hechos. El principio de gravedad es el que mayoritariamente es aceptado como distinción entre infracción y delito, y, por ello, es necesario que en la denuncia se fundamente claramente la gravedad de los hechos.

3. La falta de comunicación ha impedido en muchos casos la tramitación de medidas cautelares por aparición de cebos o ejemplares muertos. Tales medidas cautelares tienen como fin la salvaguarda de los bienes y derechos afectados por la constatación objetiva de un hecho declarado por la Ley como delito, al evitar la continuación de la infracción o bien el agravamiento del daño causado no participan de la naturaleza sancionadora y nada debería impedir a la Administración ambiental su tramitación.

El elevado número de archivo o sobreseimiento de las diligencias abiertas es un reflejo de la complejidad de este tipo de ilícitos, de la dificultad de deslindar la gravedad de estas conductas y con ello de distinguir los supuestos penales de los ilícitos administrativos o de la inexistencia de un cuerpo de Policía Judicial dependiente del órgano judicial en la mayoría de los partidos judiciales.

ANEXO 2

Documentación y bibliografía consultada

Documentos e Informes:

- Actas e informes del Grupo de Trabajo de Ecotoxicología del Comité de Fauna y Flora de la Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza.
- Estrategia para la Conservación del Oso Pardo: Criterios Orientadores. Documento aprobado por el Comité de Flora y Fauna Silvestres. Madrid, 30 Sept. de 1999.
- Estrategia para la Conservación del Quebrantahuesos (*Gypaetus barbatus*) en España. Aprobada por el Comité de Flora y Fauna Silvestres. Madrid, Julio, 2000.
- Estrategia para la Conservación del Águila Imperial Ibérica (*Aquila adalberti*). Documento aprobado por el Grupo de Trabajo del Águila imperial del Comité de Fauna y Flora de la Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza. Diciembre de 2000.
- Actas e informes del Grupo de Trabajo del Águila imperial del Comité de Fauna y Flora de la Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza.
- Actas e informes del Grupo de Trabajo del Quebrantahuesos del Comité de Fauna y Flora de la Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza.
- Actas e informes del Grupo de Trabajo del Oso pardo del Comité de Fauna y Flora de la Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza.
- Memorias anuales de la Asistencia Técnica sobre Toxicología de las Especies del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (DGCN, Madrid, 1999 – 2000).
- Memorias e informes anuales del Convenio de Colaboración con el Instituto de Salud Carlos III para los Análisis Toxicológicos de las Especies del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (DGCN, Madrid, 1999 y 2000).
- Informes sobre las vías de mejora de la normativa aplicable a los objetivos del Programa Antídoto. IPAE, Madrid, 1999.
- Actuaciones jurídicas contra el uso de cebos envenenados: La doble vía contra los ámbitos de impunidad. Proyecto contra el veneno WWF/Adena. Nov. de 2000.
- Proyecto contra el veneno de WWF/Adena. Acciones contra el uso de cebos envenenados en España. Enero de 2001.
- Conclusiones del Seminario Internacional sobre el Uso Ilegal de Veneno celebrado en Mallorca. BVCF, Marzo de 2000.

Publicaciones:

- AAFS 1997. Forensic Toxicology Laboratory Guidelines. Society of Forensic Toxicologists, Inc. & American Academy of Forensic Sciences, Toxicology Section. 18 pp.
- Álvarez, C 1999. Segundo informe relativo a las vías de mejora de la normativa aplicable a los objetivos del “Programa Antídoto”. IPAE, Madrid. 32 pp. Documento Inédito.
- Gómez, J 1999. Exigencias de calidad en los laboratorios de toxicología forense. Rev. Toxicología 16 (3): 146–147
- Pérez de Gregorio, J. J. (1994). La prueba en el proceso penal por delitos contra el medio ambiente. La Ley núm. 3.579 (5 de Agosto) pp: 1–4.
- Pérez de Gregorio, J.J. (1999). El Proceso Penal Medioambiental. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- Valverde, JL 1999. Valoración legal de los ensayos toxicológicos en los delitos contra el medio ambiente. Rev. Toxicología 16 (3): 147.

RELACIÓN DE PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Manuel Alcántara y Jesús Insausti
Gobierno de Aragón

Enrique Castián y Javier Forcada
Gobierno de Navarra

Iñigo Mendiola
Diputación Foral de Gipuzkoa

Joseba Carreras
Diputación Foral de Álava

Javier Martín, Víctor Díez y Antonio Aranda
Junta de Castilla – La Mancha

Atanasio Fernández, Javier Caldera y Ángel Sánchez
Junta de Extremadura

José Ignacio Molina, José Ángel Arranz y Francisco Jiménez
Junta de Castilla y León

Jordi Ruiz y Francisco Mañas
Generalitat de Catalunya

Luis Lopo y Juan Ignacio Ibáñez
Gobierno de La Rioja

Luis Prada y Pedro Roldán
Comunidad de Madrid

Antonio Franco y Miguel Ángel Simón
Junta de Andalucía

Joan Mayol y Jordi Muntaner
Govern de les Illes Balears

Nicolás Ramírez y Emilio Aledo
Gobierno de la Región de Murcia

Juan Jiménez y Catalina Gerique
Generalitat Valenciana

Modesto Píriz y Benigno Martín
SEPRONA

María Andreu
Instituto Nacional de Toxicología

José Vicente Tarazona
Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (CSIC)

Bartolomé Rivas
Instituto de Salud Carlos III

*Juan Criado, Alberto Madroño, Pablo Ayerza, Esther del Val, Juan José Sánchez,
Miguel Ángel Hernández y Carlos Cano*
Programa Antídoto España

Ricardo Lemos
Programa Antídoto Portugal

Mauro Hernández y Benigno Varillas
Asesores Técnicos y Coordinadores del MMA

Javier Oria, Guillermo Palomero y Rafael Heredia
Asesores Técnicos del MMA

José Luis González y Paloma Garzón
Consultores en Biología de la Conservación, S.L.

Luis Mariano González y Borja Heredia
Dirección General para la Biodiversidad (MMA)