



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE Y
URBANISMO

DCPJ

ENTRADA
Nº: 112114
Fecha: 10.03.22
SALIDA
Nº:
Fecha:

OFICIO

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO MEDIO AMBIENTE y URBANISMO SALIDA
- 4 MAR 2022
Número: 8-22/1495

N/REF: Expediente Gubernativo nº 428/2021

ASUNTO: Captura y muerte de palomas urbanas en España (art. 9 Directiva Aves)

FECHA: 2 de marzo de 2022

DESTINATARIO: Sr. D. Abel Caballero Álvarez

Presidente

Federación Española de Municipios y Provincias

Calle del Nuncio, nº 8

28005 Madrid

Sr.:

El presente expediente gubernativo se incoó mediante decreto del Excmo. Sr. Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado de fecha 16 de noviembre de 2021 en virtud de escrito presentado en fecha 12 de noviembre por

, en nombre y representación de la asociación

. En dicha denuncia se comunica a esta Unidad que, por parte de las distintas administraciones públicas territoriales españolas, tanto autonómicas como locales, se produce una masiva captura y sacrificio o captura y posterior venta/cesión para fines letales de palomas urbanas, es decir individuos de la especie paloma bravía (*Columba livia*), en suelo urbano, vulnerando con ello el art. 9 de la Directiva 2009/147/CEE "Directiva Aves", según el cual



1. Los Estados miembros podrán introducir excepciones a los artículos 5 a 8 si no hubiere otra solución satisfactoria, por los motivos siguientes:

- a) — en aras de la salud y de la seguridad públicas,
 - en aras de la seguridad aérea,
 - para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, a los bosques, a la pesca y a las aguas,
 - para proteger la flora y la fauna;
- b) para fines de investigación o de enseñanza, de repoblación, de reintroducción, así como para la crianza orientada a dichas acciones;
- c) para permitir, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades.

2. Las excepciones contempladas en el apartado 1 deberán hacer mención de:

- a) las especies que serán objeto de las excepciones;
- b) los medios, instalaciones o métodos de captura o muerte autorizados;
- c) las condiciones de peligro y las circunstancias de tiempo y de lugar en las que podrán hacerse dichas excepciones;
- d) la autoridad facultada para declarar que se reúnen las condiciones requeridas y para decidir qué medios, instalaciones o métodos podrán aplicarse, dentro de qué límites y por parte de qué personas;
- e) los controles que se ejercerán.

3. Los Estados miembros remitirán cada año un informe a la Comisión sobre la aplicación de los apartados 1 y 2.

4. Habida cuenta de las informaciones de que disponga y en particular, de aquellas que le sean comunicadas en virtud del apartado 3, la Comisión velará constantemente por que las consecuencias de las



excepciones contempladas en el apartado 1 no sean incompatibles con la presente Directiva. En este sentido, tomará las iniciativas oportunas.

Comunica asimismo la denunciante que las diversas comunidades autónomas informan insuficientemente en el sentido de los apartados 2 y 3 del art. 9 transcrito. Igualmente, la denunciante manifiesta que la alegación de las comunidades autónomas, como justificación de la excepción, de que no existe alternativa satisfactoria a la captura y muerte de estos especímenes es "falsa", ya que existen "numerosos métodos de control éticos".

Por todo ello, la denunciante estima que los hechos podrían ser constitutivos de los delitos tipificados en los arts. 326, 334 y 335 del Código Penal.

A la denuncia presentada se acompaña abundante documentación relativa a los hechos expuestos.

En consecuencia, en fecha 17 de noviembre de 2021 se remitió nota interior a la Unidad Técnica a fin de que elabore informe sobre si los hechos denunciados suponen desde el punto de vista técnico una vulneración del art. 9 de la Directiva 2009/147/CEE "Directiva Aves", tanto en relación con su justificación como excepción, como respecto a la información que debe suministrarse a la Comisión Europea.

En fecha 7 de febrero de 2022 se recibió informe técnico suscrito por el , Técnico especialista de apoyo a la Unidad Técnica, del cual se dio traslado en el mismo día mediante nota interior a la Unidad Adscrita de Agentes Forestales y Medioambientales a los efectos oportunos.



En fecha 25 de febrero de 2022 se recibió informe suscrito en la misma fecha por la Unidad Adscrita de Agentes Forestales y Medioambientales (UAFOMA) cumplimentando lo requerido mediante nota interior de fecha 17 de noviembre de 2021.

Tras analizar diversa normativa y documentación, en particular, el informe de fecha 7 de febrero de 2022 suscrito por

, Técnico especialista de apoyo a la Unidad Técnica, así como las consultas elevadas al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) llevadas a cabo mediante correo electrónico, en particular la respuesta dada en fecha 15 de febrero de 2022, la UAFOMA sienta las siguientes conclusiones:

1-. La **paloma bravía** (*Columba livia*) **es una especie silvestre** y por tanto quedaría bajo el amparo de la "Directiva Aves". Tal y como se recoge en el informe de la Unidad Técnica de esta Fiscalía:

*"En particular, cabe plantearse si la paloma bravía debería ser considerada especie silvestre. Esta cuestión se ha planteado en otros países de nuestro entorno, ya que es una especie con especial cercanía al ser humano y a diferencia de la mayor parte de otras especies urbanas, es tradicionalmente alimentada en parques y jardines por los ciudadanos, lo que ha llevado a numerosos ayuntamientos a prohibir tal práctica por la proliferación de las palomas que ello implica. Esta cercanía a la especie ha sido esgrimida por algunos ayuntamientos para **interpretar que es una especie doméstica, no silvestre**. Esta **cuestión es relevante**, ya que, **en caso de ser considerada doméstica, la paloma bravía de zonas urbanas no entraría en el ámbito de aplicación de la Directiva Aves** y, por tanto, no quedaría bajo el amparo de tal Directiva con respecto a la prohibición general de su muerte y daño a nidos o huevos.*



A este respecto, Andrea Zanoni, un político italiano del grupo ALDE, hizo una pregunta específica a la Comisión Europea (Written question E-006089/13 Andrea Zanoni (ALDE) to the Commission)¹ el 30 de mayo de 2013 y cuya respuesta, por parte de Janez Potočnik, en nombre de la Comisión, el 7 de agosto de 2013, fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea del 18 de febrero de 2014 página 45. La pregunta concreta fue hecha en italiano, y traducida al inglés en el Diario Oficial de la Unión Europea:

De este modo la Comisión Europea aclara que la paloma bravía (*Columba livia*) es una especie silvestre, de hábitat urbano, incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva Aves, como son otras especies igualmente amparadas por la directiva, como las urracas, mirlos, gorriones etc. Esta respuesta de la Comisión implica que una gestión de la especie que conlleve su captura y/o sacrificio, necesariamente requiere ser justificada bajo los supuestos contemplados en el artículo 9 de la citada directiva, que es el que regula las excepciones permitidas a su protección general."

2.- Que, por tanto, las excepciones a la captura y/o sacrificio de la paloma bravía, como especie silvestre de hábitat urbano, han de realizarse a través de lo establecido en el artículo 9 de la mencionada Directiva Aves o del artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, para el ámbito español. Esto es, a través de autorizaciones administrativas excepcionales que contemplen:

A.- La inexistencia de soluciones alternativas satisfactorias.

B.- No perjuicio del mantenimiento de un estado de conservación favorable de las poblaciones.



C.- Concurrencia de alguna de las circunstancias a) a g) indicadas en el artículo 61.1 de la mencionada Ley 42/2007.

Y, además, que **las autorizaciones sean públicas, motivadas, y precisas en cuanto a objetivos, especies, medios a emplear y sus límites, sistemas, control y seguimiento, tal y como se indica en el artículo 61.5.** En todo caso, aclarar también que, una **norma genérica sobre caza no constituye una autorización administrativa** como tal, por lo que dichas excepciones no habrían de ser incluidas en las normas autonómicas por las que se fijan las épocas hábiles de caza con carácter general (las conocidas como Órdenes anuales de vedas de caza).

3.- En relación a la batería de medidas propuestas por la asociación para evitar la captura y/o muerte de las palomas bravías en los entornos urbanos cabría afirmar que algunas de las medidas propuestas podrían ser parcialmente efectivas, pero, por distintos motivos, que se analizan en el informe técnico de la Unidad Técnica (Documento 1), no serían viables como solución global incluso aunque se ejecutasen simultáneamente. Por tanto, en determinadas situaciones, **no existe alternativa satisfactoria y que sea viable a la captura y/o sacrificio.**

En relación a las medidas propuestas:

- a. Medidas de urbanismo.
- b. Vuelo de rapaces.
- c. Palomares ecológicos.
- d. Pienso anticonceptivo.
- e. Cierre de huecos de nidada.
- f. Campañas de sensibilización y cohabitación.



Sería importante señalar que **la opción d)**, tal y como nos indica la Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina del MITERD, **"...no cumpliría los preceptos de selectividad y no masividad**, por efectos indeseables que pudiera tener sobre otros elementos de la biodiversidad en base al conocimiento científico disponible. El resto de alternativas sí se considera podrían ser aplicables, tanto en el ámbito de la expedición de autorizaciones excepcionales administrativas relativas al artículo 61 de la Ley 42/2007, como para la aplicación de medidas de gestión que no afectan al régimen general de protección de las palomas bravías..."

4.- Respecto a la **información que debe suministrarse a la Comisión Europea**, de acuerdo al artículo 61.6 de la Ley 42/2007, en su comunicación la propia Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina del MITERD nos informa que: "...Las Comunidades Autónomas y ciudades con estatuto de autonomía remiten anualmente al MITECO los informes y autorizaciones excepcionales relativas al artículo 61 de la Ley 42/2007 otorgadas durante el año precedente, al objeto de compilar u unificarlas en un único archivo para su remisión a la Comisión Europea, generalmente con fecha 30 de septiembre. Existe un **formulario tipo, denominado HABIDES**, proporcionado por la Comisión Europea, en el que las autoridades competentes en el otorgamiento de las excepciones han de rellenar los datos requeridos por las comunidades autónomas, previamente a su envío a la Comisión Europea. Los informes de las comunidades autónomas incluyen actuaciones de distinto tipo, incluyendo medidas de control, poblacional, esto es, captura deliberada de ejemplares."

También añade el MITERD: **"...No obstante, sí se tiene la certeza de que las Comunidades Autónomas, como administraciones competentes, remiten el total de autorizaciones excepcionales**



concedidas en base al artículo 61 de la LEY 42/2007 al MITECO para su ulterior comunicación a la Comisión Europea.

Se desconoce si para el caso de las palomas bravías que habitan entornos urbanos, la totalidad de acciones de captura y control de ejemplares están refrendadas por autorizaciones administrativas conforme a lo estipulado en la mencionada normativa. Tampoco se conoce si el conjunto de las actuaciones, sobre palomas bravías en entornos urbanos, han sido posteriormente informadas al MITECO, por lo que se sugiere se consulte a las comunidades autónomas -como competentes en la gestión de la fauna terrestre silvestre a nivel autonómico- para conocer cómo se procede respecto a este asunto en cada territorio”.

Por otro lado, en el informe que elabora la Unidad Técnica de esta Fiscalía, se pone de manifiesto que únicamente cuatro Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, Andalucía, País Vasco y Galicia) reportan capturas de paloma bravía al MITERD y éste a su vez a la Comisión Europea.

Esta UAFOMA recibe del MITERD los archivos Excel de los informes de excepciones remitidos por el Reino de España a la Comisión Europea entre los años 2016 y 2020 en cumplimiento de los artículos 61 de la ley 42/2007 y artículo 9 de la “Directiva Aves” comprobando, lo apuntado en el párrafo precedente, por el informe de la Unidad Técnica de esta Fiscalía.

Por su parte, la Unidad Técnica, en su informe de 7 de febrero de 2022 dictamina que



Las actuaciones de captura y sacrificio de grandes cantidades de palomas las llevan a cabo básicamente los ayuntamientos al recaer bajo su competencia el control de plagas en virtud de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local y la Ley 14/86 general de Sanidad. Por tanto, son éstos los que en cada ocasión que lo requieren, solicitan a su correspondiente Comunidad Autónoma el permiso correspondiente, justificando debidamente todas las capturas de palomas, retirada de nidos, muerte de pichones que tienen previsto realizar (por actores autorizados por los ayuntamientos, que suelen ser empresas especializadas).

De acuerdo con lo expuesto en el apartado 2.1 de este informe, en la aplicación de las excepciones que la Directiva Aves contempla, los ayuntamientos deben cumplimentar la información señalada en el artículo 61.5 de la Ley 42/2007, que transpone la Directiva Aves a la normativa nacional:

5. La autorización administrativa a que se refieren los apartados anteriores deberá ser pública, motivada y especificar:

a) El objetivo y la justificación de la acción.

b) Las especies a que se refiera.

c) Los medios, las instalaciones, los sistemas o métodos a emplear y sus límites, así como las razones y el personal cualificado para su empleo.

d) La naturaleza y condiciones de riesgo, las circunstancias de tiempo y lugar y si procede, las soluciones alternativas no adoptadas y los datos científicos utilizados.

e) Las medidas de control que se aplicarán.



Posteriormente, según el artículo 61.6 de la ley 42/2007, las comunidades deben comunicar al MITERD todas las autorizaciones, que a su vez las notificará a la Comisión Europea y a los Organismos internacionales pertinentes:

Las comunidades autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las autorizaciones acordadas según lo previsto en este artículo, a efectos de su posterior notificación a la Comisión Europea y a los Organismos internacionales pertinentes, señalando, en cada caso, los controles ejercidos y los resultados obtenidos de los mismos

Por otra parte, el denunciante señala que España no remite cada año un informe completo a la Comisión, sobre la aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 9 de la Directiva. En este sentido, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) es el organismo responsable de reportar a la Comisión Europea las excepciones nacionales a la Directiva Aves. Como las competencias en medioambiente recaen en las Comunidades Autónomas, son éstas las que comunican al MITERD las autorizaciones concedidas en sus territorios para la captura y sacrificio de palomas para su posterior comunicación a la Comisión (señalando los controles ejercidos y resultados obtenidos)

[...]

Esto significa que España ha enviado la información, y que todos los campos que hay que cumplimentar para cada una de las excepciones, están cumplimentados. Lo que no es posible determinar a partir de la información remitida por ningún país, incluyendo España, es si ha habido algún organismo, entidad o ayuntamiento que ha llevado a cabo capturas



y/o sacrificio de palomas sin notificarlo a su comunidad autónoma, o si alguna comunidad autónoma no ha remitido la información al MITERD.

El número de autorizaciones ha sido en general creciente, con un máximo de 95 autorizaciones en el año 2020, procedentes principalmente de 63 ayuntamientos, y de grupos de investigación que capturan aves por motivos científicos. Un ayuntamiento puede tener varias solicitudes en un mismo año.

Tabla resumen de las autorizaciones de excepción para el control de paloma bravía reportadas por España a la Comisión Europea.

2013 9 autorizaciones

2014 Informe no disponible

2015 55 autorizaciones

2016 58 autorizaciones

2017 69 autorizaciones

2018 65 autorizaciones

2019 85 autorizaciones

2020 95 autorizaciones

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea



Las actuaciones de control de palomas son práctica común en buena parte de los municipios de Europa, también en España. El año con más autorizaciones reportadas fue 2020 con 95 autorizaciones, en su mayoría procedentes de 63 municipios. En España hay en total 8.131 municipios. Cabe la duda de si España ha notificado todas las ocasiones en las que se han capturado y/o sacrificado palomas, es decir, si además de haber remitido una información formalmente correcta, esta información recogía exhaustivamente todas las excepciones que debía recoger, o como denuncia MALP, existen ocasiones en las que no es así.

Así, con el objeto de conocer si la documentación remitida por España a la Comisión Europea es completa, se ha revisado esta documentación y se ha contrastado con la que se puede ver en las propias páginas web de los ayuntamientos, donde se detallan las capturas o publican los contratos a empresas especializadas.

Comprobamos que en 2020 solo cuatro Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, Andalucía, País Vasco y Galicia) reportaron capturas de paloma bravía al MITERD y éste a su vez, a la Comisión Europea. Comunidades como Madrid, Islas Baleares o Extremadura hicieron sus reportes de excepción al artículo 9, es decir, que enviaron información referente a la Directiva Aves, pero no incluyeron ninguna captura de paloma de ninguno de sus ayuntamientos.

Sin embargo, por ejemplo, la ciudad de Madrid sí capturó palomas, como especifican en su propio portal de gestión de especies urbanas, donde se indica que se liberaron posteriormente en un "palomar rural". Incluso si las palomas no fueron sacrificadas, el mero hecho de capturarlas implica solicitar y reportar la exención, según lo dispuesto en el artículo 5a de la Directiva Aves que prohíbe "matarlas o capturarlas de forma intencionada, sea cual fuera el método empleado;"



Existe información aportada por el denunciante, que presentan documentos firmados por funcionarios de diversos ayuntamientos con el detalle de las palomas capturadas en diferentes años. Y a pesar de ello, esas capturas, certificadas por los propios ayuntamientos, no están recogidas en la información remitida por España a la Comisión Europea. Es el caso de Hospitalet de Llobregat, que hasta el año 2017 capturaban palomas, pero esa información no aparece en los informes de España, a pesar de que Cataluña remitió al MITERD su informe de exenciones a la Directiva Aves durante esos años.

Con estos dos ejemplos se ha comprobado que en ocasiones los ayuntamientos de España capturan o sacrifican palomas, pero que esos datos no llegan a la Comisión Europea. No es viable revisar si cada uno de los ayuntamientos de España captura o sacrifica palomas y si lo reportan adecuadamente, pero vemos que es un hecho que sucede, y en ciudades tan relevantes como Madrid. De este modo, se constata que la información remitida por España a la Comisión Europea es incompleta. Sin embargo, el grado de incompletitud es imposible de determinar, porque habría que recabar información de cada uno de los ayuntamientos (8.131), para ver si en los últimos años han capturado palomas, y posteriormente cotejarla con lo reportado. De este modo, entendemos que, en este aspecto, el denunciante tendría razón: España no está remitiendo un informe completo a la Comisión Europea.

En resumen, nos encontramos que España sí ha remitido la información respecto a las exenciones hasta el año 2020, aunque sin recoger exhaustivamente todas las ocasiones en las que los municipios han llevado a cabo capturas y/o sacrificios de paloma bravía.



Visto lo anterior, habida cuenta de lo informado por la Unidad Técnica y la UAFOMA, **resultan claros dos aspectos: en primer lugar, que no existe alternativa satisfactoria y que sea viable a la captura y/o sacrificio; y, en segundo lugar, que, habida cuenta la consideración de la paloma bravía (*Columba livia*) como especie silvestre de hábitat urbano, las medidas de gestión encaminadas a su captura y/o sacrificio, en el ámbito urbano, deben ser autorizadas por el Órgano Ambiental competente en fauna silvestre en su territorio (generalmente el órgano competente de la comunidad autónoma), de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, medidas que deberán comunicarse por los referidos órganos ambientales al MITERD.**

En consecuencia, remito a Vd. el presente a fin de poner en su conocimiento los extremos anteriores con objeto de solicitarle que por la FEMP se comuniquen a los municipios que forman parte de dicha entidad la necesidad de que las medidas de gestión encaminadas a su captura y/o sacrificio, en el ámbito urbano, de la paloma bravía (*Columba livia*) como especie silvestre de hábitat urbano deben ser autorizadas por el Órgano Ambiental competente en fauna silvestre en su territorio (generalmente el órgano competente de la comunidad autónoma), de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Atentamente,



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE Y
URBANISMO

EL FISCAL DE SALA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

P.O. EL FISCAL ADSCRITO



Fdo.: Javier Sarria Pueyo