

Título:

Efectos del Reglamento (CE) 1774/2002 sobre la disponibilidad de carroñas en el hábitat del Oso Pardo Cantábrico. Origen de la situación, análisis de las excepciones permitidas y propuestas de actuación.

Autor: José María García de Francisco

Pertenece al Cuerpo Nacional Veterinario, en la actualidad es Consejero Técnico en el Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino.

Resumen:

Texto:

Para poder comprender la ausencia de carroñas en las zonas oseras cantábricas y su impacto sobre las dos poblaciones de osos que aún se mantienen en la cordillera debemos remontarnos al origen de la situación, ya que solo desde la comprensión de las causas y, desde una perspectiva amplia y multidisciplinar, podremos avanzar en el diseño de una estrategia sólida que persiga la búsqueda de soluciones eficaces y adecuadas. La conservación de la biodiversidad, la salud pública y la sanidad animal, son cuestiones que afectan al interés general y corresponde, por lo tanto, a las administraciones públicas, tanto comunitaria, como estatal y autonómica, garantizar el cumplimiento de esos objetivos. Por este motivo se establecen políticas nacionales y comunitarias que utilizan como herramientas instrumentos normativos (reglamentos, decisiones, reales decretos, órdenes ministeriales, decretos, órdenes autonómicas, etc.) que son de obligado cumplimiento. En este sentido la conservación del Oso Pardo Cantábrico y la ausencia de carroñas en su hábitat representan un desafío que obliga a buscar soluciones satisfactorias desde todos ámbitos del interés público afectados.

En los años 1996 y 2000 se produjeron las crisis sanitarias, mediáticas y políticas más importantes en materia de seguridad alimentaria que se han vivido en la Unión Europea y probablemente en el mundo. Fueron popularmente conocidas como *las vacas locas*. El fuerte impacto social se debió a una serie de factores concurrentes que, aunque en menor medida, aun hoy siguen actuando. El mensaje fue transmitido de forma alarmante hasta la sociedad, se trataba de una enfermedad degenerativa y mortal que se transmite al hombre por el consumo de carne de vacuno y para la que no existe cura posible. Igualmente existía una gran incertidumbre científica y técnica en relación a cuestiones tan importantes como los métodos de diagnóstico, la prevalencia de la enfermedad en la cabaña ganadera, la eficacia de las diferentes medidas sanitarias propuestas o la posible magnitud de la epidemia en la población humana. En la actualidad la situación es diferente dado que en estos años se ha avanzado mucho en el conocimiento y lucha contra la enfermedad.

La *crisis de la vacas locas* fue el factor detonante, junto con otros, como la contaminación de alimentos con dioxinas o la epizootia de fiebre aftosa en el Reino Unido, del nuevo enfoque que se dio la política de seguridad alimentaria en la Unión Europea y que se plasmó en un documento de la Comisión del año 2000, el *libro blanco sobre la seguridad alimentaria*. El documento incorporó principios tales como: un enfoque global e integrado aplicado a toda la cadena alimentaria; la rastreabilidad de los alimentos destinados a los animales y al hombre; el análisis de los riesgos, incluida la evaluación, la gestión y la comunicación de esos riesgos; la independencia,

la excelencia y la transparencia de los dictámenes científicos; así como la aplicación del *principio de precaución* a la gestión de los riesgos.

El *libro blanco sobre la seguridad alimentaria* incluía como anexo un *Plan de Acción* que detallaba 84 medidas que debían ser adoptadas con el fin de alcanzar los objetivos propuestos para esa nueva política sanitaria. La medida 30 se refería los *subproductos animales no destinados al consumo humano*, indicando la necesidad de elaborar una nueva normativa que refundiera las anteriores y que hiciera hincapié en aclarar responsabilidades, en la rastreabilidad de los subproductos y en los controles oficiales. Esa medida 30 fue el origen del actual Reglamento 1774/2002 *por el que se establecen normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano* (SANDACH), que fue publicado en octubre de 2002. Uno de los efectos colaterales del Reglamento SANDACH es la actual falta de carroñas de ganado en las zonas oseras de la cordillera Cantábrica y el posible impacto negativo que ello tiene en la conservación de las poblaciones de Oso Pardo Cantábrico.

Con el objeto de facilitar la aplicación en España del complejo Reglamento comunitario, se promulgó, en noviembre de 2003, el Real Decreto 1429/2003. Por medio de esa norma se creó la *Comisión nacional de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano*, conocida como *Comisión SANDACH*. Se trata de un órgano colegiado de carácter interministerial y multidisciplinar adscrito al anterior *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación* (MAPA), hoy *Ministerio de Medio Ambiente y, del Medio Rural y Marino* (MARM), e integrada por representantes de las administraciones estatal, autonómica y local, cuyo objetivo es hacer un seguimiento de la aplicación del Reglamento, así como asesorar, elevar propuestas o recabar información. Entre las funciones de la Comisión se incluye la elaboración de un *Plan Nacional Integral SANDACH*, que trata de dar una respuesta global a la problemática que plantea la gestión de los SANDACH en todos los eslabones de su producción transformación, valorización o destrucción.

En el seno de la Comisión se crearon 11 grupos de trabajo al objeto de analizar en profundidad la realidad de los SANDACH en España. En los grupos de trabajo participaron tanto las Administraciones públicas como los representantes de los sectores afectados. Uno de los grupos de trabajo se dedicó a analizar el impacto de la retirada de los cadáveres de las explotaciones ganaderas. Fruto de ese análisis fue la elaboración de un extenso documento, el *Libro blanco de los SANDACH*, que el MAPA publicó en 2007. Se trata de un documento necesario para poder conocer en profundidad la situación de la gestión de los SANDACH en España. Finalmente ese Libro blanco sirvió de base para la redacción del *Plan Nacional Integral de los SANDACH*, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros y publicado en el BOE del 27 de febrero de 2008.

Desde la entrada en vigor, hace ya seis años, del Reglamento (CE) 1774/2002, todos los animales muertos en las explotaciones ganaderas deben ser retirados, en vehículos especiales autorizados, para su transformación o destrucción en plantas autorizadas. Esa norma define tres categorías para los subproductos en función del riesgo potencial para la salud pública y la sanidad animal. De esta manera, y dependiendo de la edad, los cadáveres de rumiantes domésticos (vacas, cabras y ovejas) se clasifican en su mayoría como materiales categoría I, la de mayor riesgo. Mientras que los cadáveres de monogástricos como caballos, burros, mulas, cerdos o aves, pertenecen a una categoría de riesgo menor (materiales de categoría II). Por último, los materiales de categoría III, son aquellos aptos para el consumo humano pero que, por razones de diversa índole, no se destinan a este fin.

El Reglamento contempla, en el **artículo 23**, la posibilidad de destinar SANDACH de las categorías II y III a la alimentación de animales salvajes (art. 23.1.c. v.) y, en el caso de las aves necrófagas, permite además la alimentación con cadáveres considerados material de categoría I (animales de las especies bovina, ovina y caprina). La excepción prevista para las aves necrófagas ha sido posteriormente desarrollada, por el procedimiento de comitología, mediante la publicación de dos Decisiones de la Comisión Europea (años 2003 y 2005), tras conocerse un dictamen, emitido en noviembre de 2002, por el Comité científico director. En España, en base a esas dos Decisiones de la Comisión, se promulgó el *Real Decreto 664/2007*, que regula el uso de los SANDACH para la alimentación de aves rapaces necrófagas. Esta norma fue bien acogida por las ONGs ecologistas, WWF/ Adena y SEO/Birdlife que, el 6 de junio de 2007, emitieron un comunicado conjunto por el que celebraban la publicación del nuevo Real Decreto, a la vez que pedían medidas específicas para el Oso Pardo Cantábrico.

Los hábitos carroñeros del Oso Pardo en la cordillera Cantábrica son bien conocidos desde hace mucho tiempo, tanto por la gente de campo, como por los científicos y gestores del monte. No obstante parece razonable que deba justificarse cualquier medida que se adopte en relación a la gestión de las carroñas, y que para ello sea necesario disponer de un análisis técnico que cuantifique la pérdida del recurso trófico *biomasa-carroña* y que evalúe sus efectos en los osos. En este sentido destaca el informe realizado por el *Fondo Asturiano para la Protección de la Fauna Salvaje* (FAPAS) en base a los datos facilitados por el Servicio de Sanidad Animal y Epidemiología de la DG de Ganadería y la DG de Recursos Naturales, ambas Direcciones Generales pertenecen al Gobierno del Principado de Asturias, y a los datos propios de la organización generados mediante el uso de la técnica de fototrampeo.

Como ya hemos visto, la única posibilidad que en la actualidad permite el Reglamento SANDACH para el suministro de carroñas en zonas oseras, es que los cadáveres utilizados se clasifiquen como material de categoría II, es decir **cadáveres de monogástricos (cerdos y équidos principalmente) y rumiantes a los que se haya extraído previamente los materiales especificados de riesgo (MER)**. Los MER, están constituidos principalmente por tejido nervioso y linfático, incluyendo encéfalo, ojos, intestinos, médula y amígdalas de rumiantes. El uso de esta excepción no requiere de una autorización previa de la Comisión Europea, aunque es necesario notificarlo, incluyendo una descripción las medidas de control que se han adoptado. La Comisión podría programar una visita de inspección de la FVO¹ para comprobar sobre el terreno la eficacia de los controles oficiales. Corresponde, por lo tanto, a las Comunidades Autónomas decidir acogerse a la excepción, dado que tienen transferidas las competencias en materia de sanidad animal, salud pública y conservación de la naturaleza. Al Ministerio de *Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino* (MARM) le corresponde notificar a la Comisión Europea que España está haciendo uso de la excepción prevista para la fauna salvaje. No obstante, a pesar de lo reducido del área de distribución del Oso Pardo Cantábrico, el uso la medida podría afectar a las cuatro Comunidades Autónomas con presencia de oso: Castilla y León, Asturias, Cantabria y Galicia. Por este motivo, en el caso de que se decidiera adoptar la excepción en más de una Comunidad Autónoma, sería oportuno establecer unos criterios homogéneos que permitieran una gestión coordinada por parte de las diferentes Administraciones autonómicas. Esta labor de coordinación le correspondería al MARM que, a través del grupo de trabajo del Oso Pardo podría abordar cuestiones tales como: justificación de la medida, territorio sobre el que se prevé aplicar la excepción, biomasa necesaria para cubrir las necesidades tróficas de

¹ La *Oficina Alimentaria y Veterinaria de Comisión Europea*, cuya sede está en Dublín (Irlanda)

los osos (en kilogramos y número de cadáveres previstos), calendarios de actuación, etc. El grupo de trabajo, que está coordinado por el MARM, se compone de técnicos de las administraciones autonómicas y estatales, así como expertos de reconocido prestigio en ecología, gestión y conservación del Oso Pardo. Las conclusiones del Grupo de trabajo deberían elevarse al Comité Nacional de Flora y Fauna y a la Comisión Nacional de Flora y Fauna. Además, como ya hemos visto, corresponde a la Comisión SANDACH hacer un seguimiento de la aplicación del Reglamento.

La medida excepcional prevista en el artículo 23 podría resultar insuficiente o difícil de implementar con resultados satisfactorios en el caso del Oso Pardo Cantábrico, debido a que, por un lado, limita a la utilización de carroñas a unas pocas especies, como cerdos y équidos, que son poco abundantes en las zonas oseras y a que, por otro lado, en el caso de los rumiantes, exige la extracción los MER previo al traslado de los cadáveres a las zonas de oseras, lo que sin duda encarece y dificulta enormemente la logística, a la vez de crear un hábitat artificial necesitado de la continua intervención de la Administración. Una situación, a mi juicio, insostenible, que solo podría plantearse como una solución temporal, en tanto en cuanto no se flexibilizan las medidas que establece el reglamento. Una opción podría ser la creación de un dispositivo de comunicación rápida de presencia de cadáveres en el territorio, que permita el desplazamiento de un veterinario oficial o habilitado por la Comunidad autónoma, para retirar los MER, para lo cual hacen falta contenedores especiales, y permitir la obtención de una muestra para la realización de un test rápido de diagnóstico en el laboratorio. Otra posibilidad es la creación de centros de recogida de cadáveres en las zonas oseras. Estos centros podrían recoger cadáveres de animales muertos en la explotación y extraer los MER in situ, de manera que el cadáver sin MER pasaría a considerarse Categoría II y podría utilizarse según la excepción del artículo 23.2. Lo cierto es que con la actual normativa no se puede ir más allá. Tan solo para la alimentación de las aves necrófagas el Reglamento SANDACH permite la utilización de cadáveres de rumiantes (material de categoría I) y ello cuando son menores de 24 meses, en el caso de las vacas, y menores de 18 meses en el caso de ovejas y cabras. Los cadáveres procedentes de animales mayores necesitan una prueba de diagnóstico (test rápido) del cadáver, realizada en un laboratorio oficial, en el caso de vacas, o de un muestreo del 4% de los animales en la explotación de origen, en el caso de ovejas y cabras.

La modificación del Reglamento SANDACH supone un procedimiento complejo, puesto que requiere la aprobación tanto del Parlamento Europeo como del Consejo, mientras que la iniciativa legislativa, es decir la redacción de los textos con las propuestas de modificación, corresponden a la Comisión Europea. En este sentido conviene destacar que la Comisión Europea está sometiendo a revisión el marco legal de los SANDACH y es posible que se aborde una modificación integral del reglamento durante el segundo semestre de 2008, bajo la presidencia francesa de Unión Europea. **Es el momento, por tanto, de presentar propuestas concretas que puedan solucionar los problemas de implementación que siempre ha tenido esta normativa.**

Para modificar el reglamento es necesario disponer de evidencias que permitan dar garantías de que los cambios propuestos no suponen la aparición de nuevos riesgos en la cadena alimentaria. Las medidas que se adopten para garantizar los niveles de Salud pública y Sanidad animal deben ser proporcionales a los riesgos que existan. En este sentido resulta muy esperanzadora la satisfactoria evolución descendente de los casos de EEB en nuestro país, que demuestra lo eficaz que ha resultado la prohibición del uso harinas de carne en la alimentación de los rumiantes, una medida que adoptó la Unión Europea en 2001. De esta manera, tras alcanzarse en 2003 la cifra máxima anual de casos positivos de EEB, con 167 casos, todos los años se han producido

descensos significativos en los casos detectados, hasta los 39 casos de 2007. En el primer semestre de 2008 tan solo se han declarado 8 casos de EEB. Las previsiones apuntan a la práctica desaparición total de casos de EEB en la cabaña ganadera española en los próximos años. Ante estas optimistas previsiones del fin de la EEB conviene recordar que otro principio de la legislación comunitaria indica que las medidas adoptadas deben ser proporcionales al riesgo que existe. En este caso el riesgo es despreciable, no solo por la previsible ausencia total de enfermedad en unos pocos años, sino también por la nula posibilidad de que los priones de la EEB pasen a la cadena alimentaria, dado que ni los buitres ni los osos forman parte de la dieta de los españoles. Por ello parece razonable avanzar hacia una flexibilización de las medidas excepcionales, dado el efecto negativo que el Reglamento SANDACH tiene para la conservación de la biodiversidad.

Conviene destacar que el Reglamento SANDACH prevé otras excepciones, en el artículo 24, a la retirada de cadáveres de las explotaciones para su destrucción en una planta de transformación. Estos deberán ser incinerados o enterrados *in situ*, bajo control oficial. Esas excepciones afectan: a los cadáveres de animales de compañía, a los de ganado procedente de zonas remotas y a los del ganado muerto o sacrificado por una enfermedad grave, cuando existe riesgo de difusión.

Como vemos se prevén excepciones a la retirada de los cadáveres de las explotaciones cuando estos proceden de *zonas remotas*. Entendiendo por estas, aquellas zonas *donde la población animal es tan reducida y donde los servicios se encuentran tan alejados, que las disposiciones necesarias para la recogida y el transporte resultarían excesivamente costosas en comparación con la eliminación in situ*. En estos casos el destino de los cadáveres es la incineración y el enterramiento bajo control oficial, se trata por lo tanto de una biomasa no aprovechable por la fauna de hábitos carroñeros. La declaración de zonas remotas ha sido considerada por sectores conservacionistas como una posible solución a los problemas del oso. No obstante la declaración de *zonas remotas* que se solapen con zonas oseras puede tener sentido desde el punto de vista de la dificultad y el coste del acceso a un cadáver, con un vehículo especial, en zonas de montaña, durante la mayor parte del año, pero ello no garantiza la disponibilidad trófica de las carroñas, dado que estas deben ser incineradas o enterradas. A pesar de que el plantígrado es un consumado excavador, en mi opinión, no es una apuesta seria para la conservación condicionar la disponibilidad de carroñas al cumplimiento poco estricto de la norma, esto es, la profundidad de la fosa de enterramiento o la presión del control oficial. Por ello, independientemente de que se puedan declarar *zonas remotas* que incluyan territorios actuales o potenciales del oso, creo que si finalmente se propusiera un área de actuación especial para el Oso Pardo, esta NO debería llamarse zona remota, dado la confusión que podría generar. Siendo preferible la denominación de *Unidad de Gestión Osera (UGO)*, prevista en *la Estrategia nacional para la conservación del Oso Pardo Cantábrico*, un documento oficial que elabora los criterios orientadores para la conservación de la especie y que fue aprobado por la *Comisión Nacional para la Protección de la Naturaleza* en octubre de 1999.

La ausencia de excepciones al reglamento por la declaración de *zonas remotas* en un país como el nuestro, el más montañoso de la Unión Europea y con dos archipiélagos, resulta sorprendente. Las *zonas remotas* podrían suponer un ahorro económico tanto para las Administraciones públicas como para el propio sector ganadero. Esto se debe a que la retirada de cadáveres de las explotaciones esta subvencionada por Administración, lo que supone un cuantioso gasto de fondos públicos y tiene, a su vez, una importante repercusión económica en el sector ganadero, que ve afectada su cuenta de resultados con el gasto que supone el pago de un seguro de retirada de cadáveres. En este sentido conviene señalar que gran parte de Escocia, las Highland

y las islas, fueron declaradas zonas remotas tan solo seis meses después de la entrada en vigor del Reglamento SANDACH. La necesidad de declaración de zonas remotas en España está recogida en el *Libro Blanco de los SANDACH*. Pero insisto que esta medida esta diseñada para paliar un problema logístico, la dificultad de acceso a los cadáveres, y económico, el coste de la retirada de los mismos, pero en ningún caso debería ser considerada como una medida de conservación destinada al aporte de carroñas que pueda favorecer al oso. La conservación del Oso Pardo Cantábrico es un fin en si mismo que está garantizado por la Directiva de hábitats (Directiva 92/43/CEE) y por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Por último quisiera resaltar el importante papel que la ganadería extensiva ha tenido y debe seguir teniendo en el mantenimiento y conservación de la naturaleza. Una vez más se demuestra que el valor del régimen de explotación extensivo no se puede cuantificar exclusivamente mediante su aportación a la Producción Final Ganadera. Existen otras aportaciones menos tangibles pero igualmente importantes, una de ellas es la producción de alimento para el Oso Pardo y las aves necrófagas en forma de *biomasa-carroña*, pero hay otras, como la prevención de incendios mediante un pastoreo a diente que evita la matorralización del campo, la creación de paisajes singulares como las dehesas y los pastos de montaña, la fijación en el medio de la población rural, la producción de alimentos de calidad, la conservación de los recursos zoogenéticos mediante el mantenimiento de razas autóctonas, el aprovechamiento de recursos pastables como las rastrojeras, cuyo valor de otra manera se perdería, el abonado de la tierra mediante deyecciones o el mantenimiento de las vías pecuarias. El papel del ganadero como productor de alimentos, paisaje y biodiversidad deber ser puesto en valor y dado a conocer al conjunto de la sociedad.