

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-708 PAIDI

LA PARADOJA DE LA BIOMASA ABANDONADA: VACÍO DOCTRINAL, INEFICACIA ADMINISTRATIVA Y VIABILIDAD JURÍDICA DE LA VALORIZACIÓN DE LA *RUGULOPTERYX OKAMURAE*.

FRANCISCO LUIS PETISME ESPINO

Abogado. Graduado en Derecho por la Universidad de Cádiz
Máster en Derecho y Administración Local, por la Universidad de Almería.
Doctorando por la Universidad de Cádiz.
flpetisme@gmail.com

REFEG 13/2025

ISSN: 1698-1006

FRANCISCO LUIS PETISME ESPINO

Abogado

Graduado en Derecho por la Universidad de Cádiz

Máster en Derecho y Administración Local

Universidad de Almería.

Doctorando por la Universidad de Cádiz.

flpetisme@gmail.com

LA PARADOJA DE LA BIOMASA ABANDONADA: VACÍO DOCTRINAL, INEFICACIA ADMINISTRATIVA Y VIABILIDAD JURÍDICA DE LA VALORIZACIÓN DE LA *RUGULOPTERYX OKAMURAE*.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE LAS ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS. II. A) REGLAMENTO (UE) N.º 1143/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 22 DE OCTUBRE DE 2014 SOBRE LA PREVENCIÓN Y LA GESTIÓN DE LA INTRODUCCIÓN Y LA PROPAGACIÓN DE ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS. II. B) LEY 42/2007 DE PATRIMONIO Y BIODIVERSIDAD, RD 630/2013 QUE REGULA EL CATALOGO DE ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS Y, DECRETO 23/2012, DE 14 DE FEBRERO, POR EL QUE SE REGULA LA CONSERVACIÓN, Y, EL USO SOSTENIBLE DE LA FLORA, Y, LA FAUNA SILVESTRES Y SUS HÁBITATS EN ANDALUCÍA. III. LA PROBLEMÁTICA DE UNA MALA APLICACIÓN DEL SOFT LAW. III. A) DEL SOFT LAW A LA DESVIACIÓN DE PODER IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Debido a la falta de doctrina jurídica en la materia, este artículo analiza por primera vez el régimen jurídico aplicable a la valorización de la especie exótica invasora *Rugulopteryx okamurae*, una macroalga cuya proliferación está generando daños ecológicos, económicos y administrativos en el litoral español.

El trabajo pone de relieve la ineficaz actuación de las distintas administraciones implicadas, y, expone los fundamentos normativos europeos y nacionales que permitirían legalmente su valorización bajo condiciones estrictas. Se desarrolla legalmente que, el bloqueo actual a esta

posibilidad es ilegítimo y deriva de una errónea interpretación de la normativa, sustentada en instrumentos de soft law sin fuerza vinculante. Se propone el reconocimiento doctrinal de un nuevo concepto: el "derecho a la valorización ambientalmente controlada de las especies exóticas invasoras".

PALABRAS CLAVE: VALORIZACIÓN; ESTRATEGIA DE GESTIÓN; BIODIVERSIDAD; ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS.

ABSTRACT: Due to the absence of legal scholarship on the matter, this article provides the first in-depth analysis of the legal framework applicable to the valorization

of the invasive alien species *Rugulopteryx okamuræ*, a macroalga whose proliferation is causing ecological, economic, and administrative damage along the Spanish coastline. The work highlights the ineffective actions of the different administrations involved and exposes the European and national regulatory foundations that would legally allow its valorization under strict conditions. It is legally established that the current blockade of this possibility is

I. INTRODUCCIÓN

La rápida proliferación del alga parda invasora *Rugulopteryx okamuræ* en aguas españolas ha generado un desafío jurídico-ambiental de primer orden. Desde su detección inicial en 2016 en Ceuta¹. Comienza a aumentar su área de distribución también en la Península, apareciendo primero en Tarifa (Cádiz)², y extendiéndose desde allí tanto hacia el este como hacia el oeste, hasta su extensión hoy día por la costa del Atlántico hasta Portugal y por el Mediterráneo hasta Italia.

Esta especie exótica ha causado estragos en ecosistemas marinos y graves pérdidas económicas en la pesca, el turismo y para las administraciones locales del litoral, ante este escenario, el Estado español y la Junta de Andalucía han desarrollado medidas que han resultado ineficaces para frenar la expansión de *R. okamuræ*.

Esta cuestión no es baladí, puesto que, la gestión emprendida plantea una paradoja jurídica: las normas vigentes permitirían una

illegitimate and derives from an erroneous interpretation of the regulations, supported by soft law instruments without binding force. The doctrinal recognition of a new concept is proposed: the "right to environmentally controlled valorization of invasive exotic species."

KEY WORDS: VALORIZATION; MANAGEMENT STRATEGY; BIODIVERSITY; INVASIVE ALIEN SPECIES.

solución viable –la valorización controlada de la ingente biomasa del alga– pero dicha opción está siendo bloqueada por decisiones administrativas apoyadas en soft law.

Este artículo doctrinal analiza esta situación, argumentando que la negativa estatal a autorizar el aprovechamiento económico de *R. okamuræ* vulnera principios jurídicos básicos y priva a los espacios afectados de una herramienta legítima para mitigar daños ambientales y socioeconómicos. Se expondrá, en primer lugar, el marco normativo aplicable, destacando que tanto el derecho de la Unión Europea como la normativa española prevén excepciones que permitirían legalmente la “valorización” de la biomasa invasora por razones socioeconómicas, o, de interés público.

En segundo lugar, se examinará la respuesta administrativa estatal y autonómica a la invasión, incluyendo la Estrategia nacional de control de *R. okamuræ* de 2022 y la distribución competencial entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) y la Junta de Andalucía.

¹ Altamirano, M., De La Rosa, J., Martínez, F.J. 2016. Arribazones de la especie exótica *Rugulopteryx okamuræ* (E.Y. Dawson) I.K. Hwang, W.J. Lee and H.S. Kim (Dictyotales, Orchrrophyta) en el Estrecho de Gibraltar: primera cita para el Atlántico y España. ALGAS 52: 20

² Altamirano, M.J., De La Rosa, J., Martínez, F.J.G., Muñoz, A.R.G. 2017. Prolifera en el Estrecho un alga nunca citada en nuestro litoral de origen asiático. Quercus 374: 32-33

Posteriormente, mediante un análisis normativo, se argumentará que, las administraciones escudándose en una estrategia de gestión carente de fuerza vinculante, han incurrido en desviación del principio de legalidad y violación del principio de jerarquía normativa, al anteponer ese instrumento de soft law a normas de rango superior (Reglamento (UE) 1143/2014 y, Ley 42/2007).

Finalmente, se propone una innovación doctrinal bajo la forma del “derecho a la valorización ambientalmente controlada de las especies exóticas invasoras”, entendido como un derecho-desarrollo que habilita, bajo estrictos controles, el aprovechamiento de materiales biológicos invasores o contaminantes en aras de la recuperación ecológica y el interés general. La novedad del enfoque radica en reconceptualizar la gestión de invasiones biológicas desde la óptica de la legalidad y la eficacia ambiental, campo en el que hasta la fecha no se registra un desarrollo doctrinal amplio.

En suma, este artículo ofrece un examen técnico-jurídico riguroso orientado a académicos y juristas no especializados, evidenciando vacíos y contradicciones normativas y proponiendo vías de solución fundadas en el ordenamiento vigente.

II. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE LAS ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS.

El tratamiento jurídico-constitucional del medio ambiente en España se ha configurado de forma paulatina y no exento de tensiones.

³ Piqueras, F. D. (1993). *Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79483>.

⁴ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, 1995, p. 63.

El artículo 45 de la Constitución Española introdujo por primera vez la noción de “derecho al medio ambiente adecuado”, pero lo hizo bajo la categoría de principio rector de la política social y económica. Tal formulación respondía al contexto histórico de la Transición, en el que la preocupación ambiental aún no había alcanzado relevancia constitucional plena.

Al tratarse de un principio rector, las distintas administraciones parecen no tener en consideración el verdadero valor de dicho artículo, y es que, según autores como DELGADO PIQUERAS³, *el artículo 45 CE debe interpretarse como una “cláusula de garantía institucional” que impone deberes positivos al legislador y a la Administración, aunque sin generar un derecho subjetivo inmediato*.

En esta línea garantista de derechos autores como JORDANO FRAGA⁴, MARTÍN MATEO⁵, y, LOPERENA ROTA⁶, han ido matizando hasta hacer ver el verdadero deber de conservación, contenido en dicho artículo 45, de carácter normativo, y que, integra el contenido esencial del Estado social, hasta dar lugar a la normativa específica contenida hoy día, la actual *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, *el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras*, a nivel estatal, así como a nivel autonómico en Andalucía tendríamos *el Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats*.

⁵ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, 1991, t. I, p. 54.

⁶ LOPERENA ROTA, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, 1995, p. 91

II A) REGLAMENTO (UE) N.º 1143/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 22 DE OCTUBRE DE 2014 SOBRE LA PREVENCIÓN Y LA GESTIÓN DE LA INTRODUCCIÓN Y LA PROPAGACIÓN DE ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS

La problemática de *R. okamurae* se inscribe en el marco de la legislación de la Unión Europea sobre especies exóticas invasoras, principalmente el Reglamento (UE) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014.

Este Reglamento establece medidas obligatorias para prevenir la introducción, erradicar focos incipientes y gestionar especies invasoras ampliamente propagadas en el territorio de la Unión.

Dentro de estas medidas, reviste especial importancia su Artículo 19, referente a la gestión de especies invasoras ya establecidas de forma generalizada. El apartado 1 dispone que:

“Dentro de los dieciocho meses a contar desde que una especie exótica invasora haya sido incluida en la lista de la Unión, los Estados miembros pondrán en marcha medidas eficaces de gestión respecto de aquellas especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión que los Estados miembros hayan comprobado que están ampliamente propagadas por su territorio, de modo que se reduzcan al máximo sus efectos negativos sobre la biodiversidad y los servicios asociados de los ecosistemas y, en su caso, sobre la salud humana y la economía.

Dichas medidas de gestión serán proporcionadas al impacto en el medio ambiente y apropiadas a las circunstancias específicas de los Estados miembros, se basarán en un análisis de costes y beneficios e incluirán, además, en la medida de lo posible, las medidas reparadoras a que se refiere el artículo 20”.

El apartado 2 de dicho artículo dispone de manera no menos relevante que los Estados miembros deberán implementar acciones

dirigidas a la erradicación, control poblacional o contención de las poblaciones invasoras, incluyendo eventualmente acciones sobre los ecosistemas afectados para incrementar su resistencia.

Dicho esto, también se debe atender a lo que pone de manifiesto el artículo 20, relativo a la reparación de ecosistemas dañados, que dispone:

“1. Los Estados miembros ejecutarán medidas de reparación apropiadas para ayudar a la recuperación de un ecosistema que se haya visto degradado, dañado o destruido como consecuencia de una especie exótica invasora preocupante para la Unión, a menos que un análisis de costes y beneficios demuestre, a partir de los datos disponibles y con certeza razonable, que los costes de dichas medidas serían elevados y desproporcionados con respecto a los beneficios de la reparación.

2. En las medidas reparadoras contempladas en el apartado 1 se incluirán al menos los elementos siguientes:

a) medidas destinadas a aumentar la capacidad de un ecosistema expuesto a perturbaciones causadas por la presencia de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión, para resistir, amortiguar, adaptarse y recuperarse de los efectos perturbadores;

b) medidas que ayuden a prevenir otra invasión tras una campaña de erradicación”.

Ante esta problemática Les planteo la siguiente cuestión. ¿No sería la valorización del alga una solución efectiva, sostenible y real para la problemática?

Obviamente con todas las garantías legales y causando el menor impacto al medio ambiente, pero recordemos, el alga se ha extendió en zonas de vital protección Red Natura 2000, y de la Reserva Intercontinental de la Biosfera, como es el caso del Estrecho de Gibraltar en zonas como Tarifa, y el Parque Natural de los Alcornocales, o el Parque Natural de la Breña en Barbate.

Otra cuestión importante que recalcar es que, en zonas como la bahía de Algeciras, existen especies protegidas en peligro de extinción como la *Patella Ferrugínea*, o en el caso de las costas malagueñas las praderas de posidonias.

No parece lógico que en zonas de tanta afectación donde conviven dichas especies, y es notorio el efecto de la expansión y los daños del alga, no se permita la excepción contemplada tanto en el artículo 19 del Reglamento como en los artículos que se expondrán más adelante, permitiendo su valorización controlada como método de erradicación.

Bien una vez dicho esto, este Reglamento que escuda con dichos artículos lo propuesto, son la piedra angular sobre la que descansa toda la artillería para poder poner freno a una bioinvasión tal y como la que estamos viendo con la *Rugulopteryx*, que ya trascienda a costas de Portugal por el Atlántico, y a costas italianas por el mediterráneo.

Dentro de nuestra normativa estatal nos encontramos con una interpretación excesiva del principio de precaución, y si bien es necesaria su aplicación, un uso abusivo, puede provocar precisamente todo lo contrario a lo que pretende, máxime cuando nos encontramos ante un alga que ha demostrado su potencialidad de ocupación de los suelos, y de expansión.

Si bien es verdad que, la distinta normativa aplicable establece los principios de precaución, prevención, corrección en la fuente y

“quien contamina paga”, y que, la investigación científica para conocer las características del alga es necesaria, no puede ser como contraparte, que la incertidumbre científica justifique la inacción del Estado frente a amenazas graves para la salud o el equilibrio ecológico, tal y como establece ESTEVE PARDO⁷.

A nivel europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reforzado esta línea en decisiones como la Sentencia de 1 de julio de 2015 (C-461/13),⁸ y la de 16 de mayo de 2019, (C125/20), sobre calidad del aire en España⁹, que consolidan la obligación de los Estados miembros de cumplir los objetivos de protección ambiental de manera efectiva y no meramente programática.

Es decir, que la administración no puede escudarse en una prevención ilimitada, o en una investigación prolongada en el tiempo, puesto que, si bien es necesaria la investigación, no se puede dejar de advertir que, se perdería la eficacia de una rápida actuación para evitar su dispersión, prohibir su valorización sólo provoca curiosamente el efecto contrario, su dispersión, debido al efecto de las fuertes mareas, y la pesca.

⁷ ESTEVE PARDO, J., Técnica, riesgo y Derecho, Ariel, 1999, p. 113; El desconcierto del Leviatán, Marcial Pons, 2009, p. 142.

⁸ Sentencia, 01/07/2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433

⁹ Sentencia of the Tribunal de Justicia of 22 diciembre 2022, *Comisión Europea contra Reino de España*, C-125/20 (ECLI:EU:C:2022:1025, <https://e-justice.europa.eu/eli/ECLI:EU:C:2022:1025>).

II. B) LEY 42/2007 DE PATRIMONIO Y BIODIVERSIDAD, RD 630/2013 QUE REGULA EL CATALOGO DE ESPECIES EXÓTICAS INVASORAS Y, DECRETO 23/2012, DE 14 DE FEBRERO, POR EL QUE SE REGULA LA CONSERVACIÓN, Y, EL USO SOSTENIBLE DE LA FLORA, Y, LA FAUNA SILVESTRES Y SUS HÁBITATS EN ANDALUCÍA.

En este apartado abordaremos, todas las cuestiones relativas a la estrategia de gestión de la *Rugulopteryx* estatal¹⁰ y, de la Junta de Andalucía¹¹ desde un aspecto jurídico, es decir, aspectos como quién aprueba la estrategia, su carácter orientativo, y, no vinculante, o si esta es inamovible en el tiempo, así como las excepciones a la prohibición contempladas en dicha ley.

En primer lugar, hemos de poner de manifiesto algunos de los deberes relevantes de dicha ley 42/2007 de Patrimonio Natural y biodiversidad, referidos en el artículo 5, y que, disponen:

Artículo 5. Deberes de los poderes públicos.

“1. Todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, velarán por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional, que incluye su medio marino, así como en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los tipos de hábitats naturales

y las especies silvestres en régimen de protección especial.

2. Las Administraciones públicas en su respectivo ámbito competencial:

- a) Promoverán la participación y las actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos de la presente ley.*
- b) Desarrollarán y aplicarán incentivos positivos para la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad e identificarán y, en la medida de lo posible, eliminarán los incentivos contrarios a su conservación.*
- c) Promoverán la utilización de medidas fiscales y otros incentivos económicos para la realización de iniciativas privadas de conservación de la naturaleza, y para la desincentivación de aquellas con incidencia negativa sobre la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible del patrimonio natural”.*

A este respecto, resulta interesante recalcar como el propio deber de contribuir a alcanzar los objetivos de esta dicha ley, así como de desarrollar incentivos positivos para la conservación, y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad, así como eliminar aquellos contrarios, teniendo también que promover medidas fiscales, con incentivos fiscales para entidades privadas de conservación de la naturaleza, resulta contraproducente además de ilógico la actitud de las distintas administraciones implicadas de no buscar alternativas ecológicas viables, y de aprobar medidas que resultarían en beneficio de todo el ecosistema, tales como la valorización del alga, o incentivos fiscales para los

¹⁰ Estrategia de gestión, control y posible erradicación del alga asiática (*Rugulopteryx okamuræ*). (s. f.). Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl_fauna_flora_estrategia_r_okamuræ.html.

¹¹ Plan de gestión frente al alga *Rugulopteryx okamuræ* - Portal Ambiental de Andalucía - Portal Ambiental de la CSMA. (s. f.). Portal Ambiental de la CSMA. <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/biodiversidad-y-vegetacion/especies-exoticas-invasoras/actuaciones-de-control/trabajos-de-eliminacion-de-flora/alga-rugulopteryx-okamuræ>.

ayuntamientos como ayudas a la recogida, eximir de la tasa de vertederos, o acoger un marco empresarial sostenible que pudiera dar cabida a incentivos por la recogida al sector pesquero, bastión fundamental en la economía del Campo de Gibraltar y muy castigado por el gran desarrollo del alga.

Dicho esto, la base sobre la que redonda toda la lucha contra las distintas administraciones es la referida a la Estrategia Estatal de Gestión de la *Rugulopteryx Okamurae*, así como la aprobada por la Junta de Andalucía que sigue las pautas de la estrategia estatal.

Para poner al lector en contexto, hemos de partir del articulado que lo regula, que es ni más ni menos que el artículo 64 de dicha *Ley 42/2007 de Patrimonio y Biodiversidad*.

Dicho artículo en sus apartados 5º 7º lo siguiente:

“5. La inclusión en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras conlleva la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos que pudieran sobrevivir o reproducirse, incluyendo el comercio exterior.

Esta prohibición podrá quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la autoridad competente cuando sea necesario por razones de investigación, salud o seguridad de las personas, o con fines de control o erradicación, en el marco de estrategias, planes y campañas que, a tal efecto, se aprueben y teniendo en cuenta la relevancia de los aspectos sociales y/o económicos de la actividad a la que afecten.

En casos excepcionales debidamente justificados, por otros motivos imperiosos de interés público incluidos los de naturaleza social o económica, la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad podrá dejar sin efecto, mediante acuerdo, algunas prohibiciones del párrafo anterior para una determinada especie catalogada. El acuerdo incorporará las garantías necesarias para

asegurar que no producirán efectos negativos sobre la biodiversidad autóctona.

Las estrategias, planes y campañas de control o erradicación de las especies deberán contar con acciones indicadores y un programa de seguimiento que permita evaluar su eficacia”.

7. El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y las comunidades autónomas, en el marco de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, elaborarán estrategias que contengan las directrices de gestión, control o posible erradicación de las especies del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, otorgando prioridad a aquellas especies que supongan un mayor riesgo para la conservación de la fauna, flora o hábitats autóctonos amenazados, con particular atención a la biodiversidad insular.

La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará estas estrategias, que tendrán carácter orientativo. Estas estrategias, o al menos una reseña de que han sido aprobadas, se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado”, con remisión a la sede electrónica en la que se halle publicado su contenido completo”.

Bien, de dichos dos apartados sacamos dos conclusiones muy relevantes, y, de vital relevancia jurídica, que no son más que, en primer lugar, que las estrategias de gestión, tienen excepciones, y que, en casos excepcionales debidamente justificados, por otros motivos imperiosos de interés público incluidos los de naturaleza social o económica, la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad podrá dejar sin efecto, mediante acuerdo, algunas prohibiciones del párrafo anterior para una determinada especie.

Le ponemos varios ejemplos que al parecer las distintas administraciones no parecen querer entender, las pérdidas en el sector pesquero, las pérdidas en el turismo, y los costes

derivados de la retirada a los ayuntamientos afectados.

Otra cuestión que no es baladí es la que se ha reflejado en el apartado séptimo, que no es más que dichas estrategias son orientativas, y que, por lo tanto, no son ley, son una base cambiante, no vinculante, en el que las distintas administraciones sobre su marco competencial también podrán adoptar las medidas que estimen correctas, siendo la valorización, una medida apoyada por la ciencia como paliativo a los efectos que está produciendo.

Sobre estas mismas cuestiones también se habla en el *Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras*. En dicha ley se recoge en su artículo 1 b), relativo al objeto, sobre establecer las medidas necesarias para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y para su control y posible erradicación.

Es en su artículo 7, relativo a los efectos de la inclusión de una especie en el catálogo que conlleva la prohibición genérica de su posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos, que pudieran sobrevivir o reproducirse, incluyendo el comercio exterior.

Esta prohibición está limitada al ámbito de aplicación especificado para cada especie en el anexo. Pudiendo además quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la autoridad competente, cuando sea necesario por razones de investigación, salud o seguridad de las personas, o con fines de control o erradicación, en el marco de estrategias, planes y campañas que, a tal efecto, se aprueben.

En efecto tal y como se establecía previamente en la Ley 42/2007 de Patrimonio y Biodiversidad, éste Real Decreto, también contempla las excepciones.

No menos importante, es lo recogido en el artículo 9 de dicho Real Decreto, que establece:

“Artículo 9. Medidas urgentes.

“En caso de constatarse la existencia de una amenaza grave producida por la aparición de una especie exótica invasora, incluida o no en el catálogo, y paralelamente a lo establecido en el artículo 5, se informará a la red de alerta establecida en el artículo 12, y se aplicarán de forma urgente, por parte de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias u otras autoridades competentes, en coordinación con el Ministerio para la Transición Ecológica, las medidas necesarias para el seguimiento, control y posible erradicación de la citada especie, en el marco del operativo establecido en la red de alerta”.

Es decir, que desde el minuto uno, hubiera sido posible previos los controles ambientales, y medidas de seguridad necesarias para provocar el menor daño al medio ambiente, establecer medidas para la erradicación o control del alga, cuestión que hoy día sigue sin plantearse por parte de las administraciones pertinentes.

Siguiendo el hilo de la cuestión que se pretende resolver, y dando seguridad jurídica a una problemática que parece seguir siendo por parte de las administraciones inentendible, el artículo 10 de dicho Real Decreto relativo a las medidas de lucha de las especies invasoras del catálogo, vuelve a recoger lo citado en párrafos anteriores en la Ley 42/2007 de Patrimonio y Biodiversidad, como en el artículo 19 REGLAMENTO (UE) N o 1143/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 22 de octubre de 2014 sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras.

Artículo 10. Medidas de lucha contra las especies exóticas invasoras del catálogo.

“4. Las administraciones competentes adoptarán, en su caso, las medidas de gestión, control y posible erradicación de las especies incluidas en el catálogo. En el marco de estrategias, planes y campañas de control y erradicación, las administraciones competentes podrán autorizar la posesión y el transporte temporales de ejemplares de estas especies hasta el lugar de su eliminación del medio natural, proceso que habrá de realizarse en el menor plazo posible y de acuerdo con la legislación sectorial sobre esta materia.

Estas medidas de gestión, control y posible erradicación serán adoptadas según las prioridades determinadas por la gravedad de la amenaza y el grado de dificultad previsto para su erradicación”.

Como se puede observar es posible bajo el marco de estrategias de gestión o campañas de erradicación, autorizar la posesión y el transporte para poder valorizarse, una vez se elimine del medio marino, siempre en el menor tiempo posible y con todas las garantías de no causar perjuicio. Pero no es ni menos curioso, que la administración se escude en la prohibición de valorización en la causa de un perjuicio al medio, llegando incluso a dejar los semilleros del alga de arribazón en las playas, obligando a los ayuntamientos a su retirada, veamos lo que dispone dicho artículo 10 en su apartado 6º, y sin pretensión de juzgar puesto que este es un artículo jurídico vean ustedes mismos la incongruencia.

“6. Las autoridades competentes en medio ambiente adoptarán medidas para evitar el abandono de restos de especies vegetales exóticas, a excepción

de los acumulados en el marco de campañas de erradicación, siempre y cuando no supongan un riesgo de dispersión”

Una cuestión de vital importancia jurídica recae sobre este precepto. Vemos como las autoridades competentes deben adoptar medidas para evitar el abandono de especies vegetales exóticas, y exceptúe la acumulación en el marco de campañas de erradicación, siempre y cuando no supongan un riesgo de dispersión.

Precisamente, ni hay una campaña de erradicación, ni hay permiso por parte de las administraciones competentes, dejando a los arribazones de la *Rugulopteryx*, especie declarada preocupante para la Unión Europea en 2022, en la orilla, que obviamente por el efecto de las mareas vuelve a mar, y vuelve a dispersarse, curiosamente lo que quiere evitar dicho precepto las administraciones, no solo lo vulneran, sino que lo fomentan.

III. LA PROBLEMÁTICA DE UNA MALA APLICACIÓN DEL SOFT LAW

En primer lugar, hemos de definir el concepto de Soft Law, desde el punto de vista europeo y nacional. Según ARROYO JIMÉNEZ¹², partiremos de la definición de F. SNYDER¹³, que más adelante fue refinada por L. SENDEN¹⁴. Dicho esto, el soft law se caracterizaría pues por dos cualidades, por un lado, la ausencia de carácter vinculante, y, de otra parte, la posibilidad de producir de efectos jurídicos.

Siguiendo a ARROYO JIMÉNEZ, La propiedad determinante sería, por tanto, la

¹² L. ARROYO JIMÉNEZ, El soft Law administrativo, 3/24 Preprints Series in EU Law, Center for European Studies “Luis Ortega Álvarez”- Jean Monnet Center of Excellence, 2024.

¹³ SNYDER, F. (1994), “The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools

and Techniques”, en S. MARTIN (ed.), The Construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noël, Wolters Kluwer.

¹⁴ SENDEN, L. (2004), Soft Law in European Community Law, Hart.

relativa a que la regla de conducta tenga o no carácter vinculante o efectos jurídicos vinculantes. Bien dicho esto, nos encontramos con que, estrategias de gestión, que según la propia norma la ley 42/2007, son orientativas, es decir, no son ley, ni tienen efecto vinculante, pueden cambiarse, se les está dando fuerza de ley, contraviniendo la propia normativa, y desviando el poder de la norma originaria para así poder blindar la a todas luces ilegalidad de la prohibición del aprovechamiento del alga, cuando ya ha quedado constatada la viabilidad jurídica de su aprovechamiento.

Este tipo de conducta tiene una delgada línea que si se atraviesa constantemente puede dar lugar a la desviación de poder, y a la anulabilidad del acto, en función de si lo que las administraciones buscan es esquivar a través de una vía legal bloquear tajantemente algo que la ley permite, a sabiendas de su irregularidad.

III. A) DEL SOFT LAW A LA DESVIACIÓN DE PODER

Si bien en el apartado anterior se ha abordado el concepto, las características, y cómo las administraciones pueden hacer un mal uso de instrumentos jurídicos no normativos, cuando la administración cruza los límites incurre en lo que se denomina desviación de poder, que redundará en un vicio administrativo, que da lugar a nulidad. Esto es que las administraciones se escuden en una prerrogativa legal, pero, sin embargo, llevan a cabo acciones diferentes, y se amparan para ello en la validez del acto administrativo. Esto viene recogido en el artículo 47.2 de la Ley 39/20215, referente a la nulidad y que, dispone:

“2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la

retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Esto quiere decir que se está regulando mediante estrategias lo que, por ley debería aplicarse, como por ejemplo, se ha centrado en el aspecto de especie invasora, pero curiosamente, la tratan como un residuo, lo cual no cabe si atendemos a las definiciones de ambos conceptos, se define la especie exótica invasora como, *la que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética.*

De otra parte, el concepto de residuo viene definido en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Residuo: “Cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar”.

Dicho esto, llevemos lo dicho con anterioridad a las estrategias de gestión aprobadas para el alga invasora *Rugulopteryx Okamurae*. Si bien la aprobación de la estrategia es un acto administrativo válido, su contenido no es un texto que no pueda estar sujeto a cambios, como se ha dicho en párrafos anteriores las estrategias son orientativas, y, por ende, pueden estar sujetas a cambios, ya que, el avance de la bioinvasión del alga no ha sido paulatino, sino que se ha ido extendiendo de forma brusca, manteniéndose las administraciones al margen desde la aprobación de la primera y única estrategia nacional aprobada en 2022.

La cuestión es que el órgano competente, la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, puede dejar sin efecto las prohibiciones, en virtud de lo expuesto en el artículo 64.5 párrafo 2º de la ley 42/2007 antes expuesta. Existen infinidad de datos que tanto cofradías como sectores

hoteleros como, ayuntamientos y sociedad afectada están trasladando al Gobierno central.

La pregunta que cabe plantearse es, si con tantos datos macroeconómicos trasladados, incluidos los de naturaleza social y económica como pérdidas en pesca y turismo, ¿Cómo no se ponen en juego las herramientas que posee el Estado para ello?

¿Por qué la Comisión Estatal no aprueba una excepción controlada? Tal vez sea por una precaución extrema, o tal vez por miedo, lo que sí es seguro es que las excepciones en Derecho tras una base sólida están para usarse.

De otra parte, la Junta de Andalucía también aprobó la suya en el verano de 2025, con algunos matices, pero siguiendo lo previsto por la Estrategia nacional y por ende con prohibiciones de comercialización tajantes.

La propia *Ley 42/2007*, recoge la capacidad de poder otorgar excepciones a la prohibición, así como el propio Reglamento Europeo *1143/2014*, en su artículo 19.2 establece que,

“el uso comercial de especies exóticas invasoras ya establecidas podrá permitirse temporalmente como parte de las medidas de gestión destinadas a la erradicación, control poblacional o contención de dichas especies, sobre la base de una justificación estricta y siempre que se hayan establecido todos los controles adecuados a fin de evitar cualquier propagación ulterior”.

Es por ello, que están confundiendo las administraciones dos conceptos, por un lado, el de especie exótica invasora, y por otro el de la biomasa que genera como residuo, si atendemos a la literalidad, no estaría encuadrado dentro del concepto de residuo.

Pues bien, en su estrategia la Junta de Andalucía contempla varias formas de valorización del alga, uso de biomasa activada, y, uso de biomasa inactivada, no obstante, obliga a la inactivación del alga para que sea considerada un residuo, esto no es correcto atendiendo a lo definido anteriormente, puesto que, una cosa es que se inactive el alga, y otra bien distinta que sea considerada un residuo, seguirá siendo una especie exótica invasora inactivada, pero sin salirse de su concepto.

Están forzando la ley para desviar la competencia. Dicho esto, lo que sí que se pierde es su potencial invasor al ser inactivada. La estrategia andaluza al igual que la estatal se escuda en los artículos 8 y 9 del Reglamento *1143/2014*, es decir las autorizaciones y permisos para investigaciones o conservaciones ex situ, dichos artículos no establecen la obligatoriedad de inactivación del alga, sino unas medidas debidas para prevenir.

Huelga decir que donde sí podría encuadrarse la medida de inactivación como medida letal es en el artículo 19.2 del Reglamento *1143/2014*, que establece que, *“Las medidas de gestión comprenderán acciones físicas, químicas o biológicas, letales o no letales, destinadas a la erradicación, el control poblacional o la contención de una población de una especie exótica invasora”.*

No obstante, la propia estrategia y la guía que hace el Ministerio para la Transición Ecológica, así como la Estrategia de la Junta de Andalucía dan dos modos de uso del alga, uno para alga “inactivada”, y otro para alga “activa”. Cuestión que parece discordante, puesto que, activada o no, el alga ya está dispersa por todo el territorio nacional, además de por costas portuguesas e italianas, además de contradecirse a sí misma.

“La gestión de la biomasa debe incluir su retirada de las playas hasta una zona de acopio, para su posterior destrucción, inactivación y posible

valorización, tal y como se indica en la Estrategia nacional”.

“En dicha Estrategia se indica así mismo que “...con vistas a una posible valorización de la biomasa retirada, y con el fin de facilitar la tramitación normativa de su uso, es de interés que esta biomasa, una vez retirada, pueda sufrir algún proceso que la inactive por completo biológicamente y con ello elimine su potencial invasor...”

En relación con la posible valorización de restos no inactivados, la Estrategia nacional establece que, a riesgo de que dicha valorización pudiese promover el establecimiento de nuevas poblaciones, la autorización del uso de la biomasa debe llevarse a cabo en los supuestos de los Artículos 8 y 9 del Reglamento 1143/2014, solicitando los permisos y autorizaciones indicados en cada uno de ellos para el uso correspondiente”.

¿Por qué ambas administraciones siguen tanto una estrategia como una guía errónea, contradiciendo a la propia normativa?

No se entiende como un error interpretativo sesgado puede estar dando tanto de que hablar y está frenando toda iniciativa para poner soluciones sostenibles a la problemática dentro de la legalidad, así como a la par la propia prohibición está haciendo que se propague, tanto por el mediterráneo como por el Atlántico a costas de Portugal, que ya ha elaborado su propia estrategia donde curiosamente se permite la valorización.¹⁵

Finalmente, el Gobierno central y las administraciones tampoco están teniendo en cuenta que las medidas impuestas no están siendo efectivas, en virtud de artículo 14 y 19.4 de Reglamento 1143/2014, con los perjuicios que eso conlleva para terceros estados como Portugal e Italia, puesto que, no ha

puesto medidas de contención, o erradicaciones suficientes para evitar su dispersión.

IV. CONCLUSIONES

La valorización del alga asiática se está convirtiendo en una odisea práctica, las administraciones desvirtúan a la normativa al intentar poner freno a iniciativas sostenibles.

La normativa aplicable permite una valorización controlada con las precauciones necesarias, que eviten los riesgos de dispersión, no obstante, se está haciendo una interpretación sesgada de la norma obteniendo precisamente lo contrario a lo pretendido una dispersión descontrolada que llega ya a costas de Italia, y de Portugal, con las posibles responsabilidades que estos terceros estados pueden reclamar al Gobierno de España.

Las administraciones están posicionando herramientas de soft law como son la Estrategia Nacional de la Rugulopteryx, la Guía, y la Estrategia Andaluza sobre la Rugulopteryx sobre la propia normativa, con el peligro de nulidad de las medidas que conlleva esa mala praxis.

Las autorizaciones y permisos de los artículos 8 y 9 de Reglamento 1143/2014, así como la excepción recogida en el artículo 64.5 segundo párrafo de la ley 42/2007, son hoy día una herramienta con muchas trabas burocráticas, y que no se les está dando el uso debido, estando bloqueada cualquier iniciativa.

Estados vecinos como Portugal han contemplado la valorización como iniciativa viable, estando mucho menos avanzada la dispersión que en nuestro país, lo que deja entrever la falta de decisión de nuestros

¹⁵ Diariodarepublica.pt. Recuperado el 23 de marzo de 2026, de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/270-a-2025-925934050>.

gubernantes y la falta de conocimiento normativo en la materia ante decisiones ambientales importantes.

V. BIBLIOGRAFÍA

Altamirano, M., De La Rosa, J., Martínez, F.J. 2016. Arribazones de la especie exótica *Rugulopteryx okamurae* (E.Y. Dawson) I.K. Hwang, W.J. Lee and H.S. Kim (Dictyotales, Orchrophyta) en el Estrecho de Gibraltar: primera cita para el Atlántico y España. *AL-GAS* 52: 20.

Altamirano, M.J., De La Rosa, J., Martínez, F.J.G., Muñoz, A.R.G. 2017. Prolifera en el Estrecho un alga nunca citada en nuestro litoral de origen asiático. *Quercus* 374: 32-33.

JORDANO FRAGA, J., La protección del derecho a un medio ambiente adecuado, Bosch, 1995, p. 63.

LOPERENA ROTA, D., El derecho al medio ambiente adecuado, Civitas, 1995, p. 91.

MARTÍN MATEO, R., Tratado de Derecho Ambiental, Trivium, 1991, t. I, p. 54.

Piqueras, F. D. (1993). *Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79483>.

OTRAS FUENTES

Estrategia de gestión, control y posible erradicación del alga asiática (Rugulopteryx okamurae). (s. f.). Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl_fauna_flora_estrategia_r_okamurae.html.

Plan de gestión frente al alga *Rugulopteryx okamurae* - Portal Ambiental de Andalucía - Portal Ambiental de la CSMA. (s. f.). Portal Ambiental de la CSMA. [https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/biodiversidad-y-vegetacion/especies-exoticas-invasoras/actuaciones-de-control/trabajos-de-eliminacion-de-flora/alga-rugulopteryx-okamurae)

[tematicas/biodiversidad-y-vegetacion/especies-exoticas-invasoras/actuaciones-de-control/trabajos-de-eliminacion-de-flora/alga-rugulopteryx-okamurae](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/biodiversidad-y-vegetacion/especies-exoticas-invasoras/actuaciones-de-control/trabajos-de-eliminacion-de-flora/alga-rugulopteryx-okamurae).

Sentencia, 01/07/2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433.

Sentencia of the Tribunal de Justicia of 22 diciembre 2022, *Comisión Europea contra Reino de España*, C-125/20 (ECLI:EU:C:2022:1025, <https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2022:1025>).

RECIBIDO: 23 de marzo de 2026

ACEPTADO: 20 de abril de 2026

Artículo sometido a revisión ciega por pares.