Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 24 de septiembre de 2025
(OR. en)

13199/25

Expediente interinstitucional: 2025/0295 (NLE)

ENV 885
WTO 81

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.ª Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	24 de septiembre de 2025
A:	D.ª Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.° doc. Ción.:	COM(2025) 533 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la vigésima reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CoP20 de la CITES) (Samarcanda, Uzbekistán, 24 de noviembre — 5 de diciembre de 2025)

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 533 final.

Adj.: COM(2025) 533 final

COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.9.2025
COM(2025) 533 final

2025/0295 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la vigésima reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CoP20 de la CITES)

(Samarcanda, Uzbekistán, 24 de noviembre — 5 de diciembre de 2025)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta tiene por objeto la decisión por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la vigésima reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CoP20 de la CITES) en relación con la adopción prevista de decisiones, entre otras cosas, para modificar los apéndices de la Convención.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (en adelante, «la Convención» o «CITES») tiene como objetivo proteger a los animales y plantas silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional. La Convención entró en vigor el 1 de julio de 1975.

La Unión Europea y todos sus Estados miembros son Partes en la Convención[1].

2.2. Conferencia de las Partes en la Convención

La Conferencia de las Partes (CoP) es el órgano rector de la Convención, creado en virtud de su artículo XI. Se reúne cada dos o tres años para revisar la aplicación de la Convención. En concreto, examina y adopta propuestas para modificar las listas de especies de los apéndices I y II de la Convención. Asimismo, la Conferencia de las Partes examina los documentos y los informes de las Partes, los comités permanentes, la Secretaría y los grupos de trabajo, y recomienda medidas para aplicar la Convención más eficazmente.

En la medida de lo posible, la Conferencia de las Partes decide sobre las propuestas de modificación de los apéndices I y II por consenso. Si no llega a un consenso, las decisiones se someten a votación y pueden adoptarse por una mayoría de dos tercios de los representantes presentes y votantes en virtud del artículo XV, apartado 1, letra b), de la Convención. Cada Parte dispone de un voto, salvo las organizaciones de integración económica regional, que, con arreglo al artículo XXI, apartado 5, ejercen el «derecho de voto con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que son Partes en la Convención» en los ámbitos de su competencia. En el caso de las decisiones para modificar los apéndices, los derechos de voto los ejerce la Unión, ya que los apéndices de la CITES se transponen en la legislación de la Unión correspondiente[2].

2.3. El acto previsto de la Conferencia de las Partes

En su vigésima reunión, celebrada entre el 24 de noviembre y el 5 de diciembre de 2025, la Conferencia de las Partes deberá pronunciarse sobre 51 propuestas para modificar los apéndices de la CITES («propuestas de inclusión»). El objetivo de incluir especies o grupos en los apéndices es prohibir de modo general (apéndice I) o supervisar y regular (apéndice II) el comercio de esas especies.

---

[1] Decisión (UE) 2015/451 del Consejo, de 6 de marzo de 2015, relativa a la adhesión de la Unión Europea a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), DO L 75 de 19.3.2015, p. 1.

[2] Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (DO L 61 de 3.3.1997, p. 1) y actos de ejecución pertinentes.

Los apéndices, en cuanto parte integrante de la Convención, son jurídicamente vinculantes. En virtud del artículo XV, apartado 1, letra c), las modificaciones aprobadas por la Conferencia de las Partes entran en vigor 90 días después del fin de la Conferencia de las Partes.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

Como Parte en la Convención, la Unión debe adoptar una posición sobre cada una de las propuestas de inclusión y sobre las otras numerosas propuestas de decisión que figuren en el orden del día de la Conferencia de las Partes. La posición propuesta por la Comisión se basa en estos debates de expertos, celebrados en los pertinentes grupos de expertos de la Comisión y del grupo de trabajo pertinente del Consejo.

Las propuestas de inclusión y varias de las demás propuestas de decisiones de la Conferencia de las Partes pueden afectar a las normas de la UE o alterar su alcance, debido principalmente a que conllevan modificaciones de la legislación y las disposiciones de aplicación de la Unión. Los cambios en los apéndices de la Convención deben reflejarse en el acervo de la UE mediante los correspondientes cambios en el Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo y, en su caso, en los reglamentos de aplicación. Ello dará lugar al establecimiento o la supresión de restricciones del comercio desde, hacia y dentro de la UE de las especies afectadas por los cambios.

La Comisión mantiene contactos periódicos con los interlocutores que tienen interés en los asuntos regulados por la Convención, como organizaciones medioambientales no gubernamentales, representantes de sectores empresariales que participan en el comercio o en la utilización de productos de especies silvestres y organizaciones de caza y pesca. El 22 de julio de 2025, la Comisión celebró una consulta con las partes interesadas para recabar sus puntos de vista sobre los asuntos que se debatirán en la CoP20 de la CITES. La Comisión ha tenido debidamente en cuenta sus aportaciones a la hora de elaborar la propuesta de Decisión del Consejo.

La Secretaría de la CITES y expertos de organizaciones especializadas, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la red de vigilancia del comercio de especies silvestres TRAFFIC y el Cuadro Especial Consultivo de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, realizan análisis adicionales de las propuestas de la Conferencia de las Partes para la evaluación de las propuestas de inclusión de especies de la CITES. La mayoría de estos análisis no estaban disponibles en el momento de la elaboración de la propuesta de la Comisión; es conveniente que se tengan muy en cuenta todos ellos cuando se debata la propuesta con los Estados miembros en el Consejo.

Además, tampoco estaban disponibles varios documentos de trabajo para la CoP20 de la CITES a tiempo para que la Comisión proponga una posición de la Unión. Por consiguiente, la Comisión propone que las posiciones sobre estas cuestiones se adopten durante los debates en el grupo de trabajo del Consejo tras la adopción de la presente Decisión, o durante los preparativos de la reunión de la Conferencia de las Partes o durante la propia reunión de la Conferencia de las Partes, en el caso de los documentos que solo estén disponibles en ese momento.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

La noción de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tienen fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «influyen de manera determinante [en] el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»[3].

4.1.2. Aplicación al presente asunto

La CoP es un organismo creado por un acuerdo, a saber, el Acuerdo CITES.

Varios de los actos que la Conferencia de las Partes debe adoptar constituyen actos que surten efectos jurídicos. Los apéndices modificados, que son parte integrante de la Convención, serán vinculantes con arreglo al Derecho internacional. Algunas de las demás decisiones de la Conferencia de las Partes influirán de manera decisiva en el contenido de la legislación de la UE, en particular en el Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión[4] y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 792/2012 de la Comisión[5]. Ello es así porque ambos actos están estrechamente vinculados a las normas correspondientes para la aplicación de la Convención según lo decidido por la Conferencia de las Partes.

Los actos previstos ni completan ni modifican el marco institucional del Acuerdo.

Por tanto, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas al amparo del artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y el contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solamente es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

---

[3] Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, República Federal de Alemania / Consejo de la Unión Europea, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

[4] Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión, de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

[5] Reglamento de Ejecución (UE) n.º 792/2012 de la Comisión, de 23 de agosto de 2012, por el que se establecen disposiciones sobre el diseño de los permisos, certificados y otros documentos previstos en el Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión.

Si el acto previsto persigue varios objetivos o consta de varios componentes vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro, la base jurídica sustantiva de la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE tendrá que incluir, excepcionalmente, las distintas bases jurídicas pertinentes.

4.2.2. Aplicación al presente asunto

Las decisiones previstas de la Conferencia de las Partes persiguen el objetivo principal y predominante de la protección del medio ambiente.

La finalidad medioambiental del Convenio se desprende claramente de su preámbulo, según el cual «la fauna y la flora silvestres, en sus numerosas, bellas y variadas formas constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras». La Decisión propuesta responde a este objetivo. La restricción del comercio mediante la regulación de la importación, la exportación y la reexportación es el mecanismo procesal utilizado para alcanzar el objetivo antes mencionado. Así pues, el objetivo y los componentes del acto previsto relativos a la protección del medio ambiente deben considerarse predominantes, mientras que los componentes de la política comercial siguen siendo accesorios.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 192, apartado 1, en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

2025/0295 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la vigésima reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CoP20 de la CITES)

(Samarcanda, Uzbekistán, 24 de noviembre — 5 de diciembre de 2025)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (en lo sucesivo, «la Convención»), a la que la Unión se adhirió mediante la Decisión (UE) 2015/451 del Consejo, de 6 de marzo de 2015[6], entró en vigor el 1 de julio de 1975.

(2) De conformidad con el artículo XI, apartado 3, de la Convención, la Conferencia de las Partes puede, entre otras cosas, adoptar decisiones para modificar los apéndices de la Convención.

(3) La Conferencia de las Partes deberá adoptar, en su vigésima reunión, que se celebrará entre el 24 de noviembre y el 5 de diciembre de 2025 en Samarcanda, Uzbekistán, decisiones sobre 51 una propuestas para modificar los apéndices de la Convención, así como sobre otros muchos asuntos relacionados con la aplicación e interpretación de la Convención.

(4) Es necesario establecer la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión en la Conferencia de las Partes, ya que las modificaciones de los apéndices serán vinculantes para la Unión. Algunas de las demás decisiones, como las modificaciones de resoluciones integradas en la legislación de la UE, podrán influir de manera decisiva en el contenido del Derecho de la Unión, en particular en el Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión[7] y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 792/2012 de la Comisión[8].

---

6 DO L 75 de 19.3.2015, p. 1.

7 Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo (DO L 166 de 19.6.2006, p. 1).

8 Reglamento de Ejecución (UE) n.º 792/2012 de la Comisión por el que se establecen disposiciones sobre el diseño de los permisos, certificados y otros documentos previstos en el Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión (DO L 242 de 7.9.2012, p. 13).

(5) La posición que se propone adoptar la Unión sobre las diferentes propuestas antes de la Conferencia de las Partes se basa en el análisis de sus méritos por parte de expertos, teniendo en cuenta las disposiciones de la Convención, a la luz de las mejores pruebas científicas disponibles, así como su coherencia con las normas y políticas pertinentes de la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la vigésima reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres figura en los anexos.

Artículo 2

Podrán acordarse modificaciones técnicas menores de las posiciones establecidas en el artículo 1 sin necesidad de una nueva decisión del Consejo, en particular cuando se presente nueva información científica o técnica tras la adopción de la presente Decisión y antes o durante la reunión de la Conferencia de las Partes. En tales casos, la posición de la Unión será coherente con los principios establecidos en los anexos de la presente Decisión.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta