

Ética Animal

M. CONCEPCIÓN CASTRO ÁLVAREZ

Algunas reflexiones sobre la legislación internacional y española en materia de animales de compañía (con atención especial a la normativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña)

➤ **M. Concepción Castro Álvarez.** Técnica Superior en Derecho de la Administración local.

“La grandeza de una nación puede juzgarse por la forma en que trata a los animales”.

MAHATMA GANDHI (1869-1948)

➤ 1. Presentación

La concienciación social sobre la necesidad de proteger a los animales está incrementándose en el ámbito europeo: en el año 2005, una de las encuestas del Eurobarómetro reveló que en 15 de los 25 Estados miembros, la mayoría de los 24.708 encuestados opinaba que no se otorga suficiente importancia al bienestar de los animales en las políticas agrícolas de sus propios países. Como se observa, la encuesta estaba directamente relacionada con los animales de granja o de cría, pero constituye una muestra del aumento de la preocupación social por la protección de los animales desde que en 1974, se adoptara la primera directiva en esta materia, concretamente, la núm. 74/577/CEE del Consejo, sobre la protección de los animales en el momento del sacrificio.

En esta misma línea, la Comisión Europea ha elaborado una Comunicación relativa a un *Plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010*¹. Este documento busca, entre otros objetivos, la promoción de unos elevados niveles de bienestar animal en la UE y a nivel internacional, para lo cual pretende hacer más estrictas las normas mínimas aplicables en el ámbito de la protección y bienestar de los animales, priorizar la investigación en estas materias y asegurarse de que las personas que cuidan y manejan a los animales, así como el público en general, tienen una participación mayor en las actuales normas sobre protección y bienestar de los animales, las conocen mejor y aprecian plenamente el papel que desempeñan en su mejora.

No obstante, la regulación comunitaria se centra en la protección de aquellos animales destinados al consumo humano y, en menor medida, a

los destinados a finalidades de experimentación. En cuanto a los animales de compañía, la legislación europea es ciertamente escasa, como también lo es la estatal.

Pues bien, el presente trabajo pretende dar a conocer cuál es el estado actual de la legislación internacional, española y catalana, en relación a la protección de los animales de compañía y introducir unas breves reflexiones sobre qué aspectos habrían de ser regulados o modificados.

➤ 2. Las principales acciones normativas en el ámbito internacional y europeo

1. En relación a las acciones desarrolladas en el marco internacional para proteger a los animales, cabe destacar, en primer lugar, la *Declaración Universal de los Derechos del Animal*, proclamada por la asociación denominada *Liga Internacional de los Derechos del Animal* en el año 1978, con el objetivo de someter su adopción por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con la adopción de esta Declaración, la asociación internacional mencionada pretende promover el reconocimiento de derechos a los animales mediante su regulación legal, estableciendo como primer precepto, el que todos los animales nacen iguales ante la vida y tienen los mismos derechos a la existencia. La Declaración no distingue entre animales, sino que pretende que su ámbito de protección sea universal, si bien en su art. 6 señala que todo animal que el hombre haya escogido como compañero tiene derecho a que la duración de su vida sea conforme a su longevidad natural.

En todo caso, el reconocimiento jurídico de la

1. Véase DOCUMENTO COM (2006) 13 final. Bruselas, 23.1.2006.

protección de los animales por organizaciones internacionales con potestades para ello no ha resultado plasmado en ningún tipo de norma vinculante. Un primer paso, aunque con un carácter estrictamente programático y promocional, se ha dado con la *Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos* adoptada por la UNESCO el 19 de octubre de 1995 que tiene como objetivo principal la promoción de un marco universal de principios en relación a las cuestiones éticas relacionadas con la medicina, las ciencias de la vida y las tecnologías conexas aplicadas a los seres humanos. En el Preámbulo de la Declaración, la Conferencia General de la UNESCO expresa que es “consciente de que los seres humanos forman parte integrante de la biosfera y de que desempeñan un importante papel en la protección del prójimo y de otras formas de vida, en particular los animales”, y derivado de ello, establece como principio en su art. 17 la protección del medio ambiente, la biosfera y la biodiversidad. Conforme a este principio, los Estados habrán de tener en cuenta la interconexión entre los seres humanos y las demás formas de vida, la importancia de un acceso apropiado a los recursos biológicos y genéticos en su utilización, el respeto al saber tradicional y el papel de los seres humanos en la protección del medio ambiente, la biosfera y la biodiversidad.

Mayor enjundia tiene, a nivel estrictamente europeo, la adopción por el Consejo de Europa de la *Convención europea para la protección de los animales de compañía*, adoptada el 13 de noviembre de 1987 y que entró en vigor el 1 de mayo de 1992². La Convención actualmente está en vigor en Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia, Turquía y Suiza. España, aún siendo miembro de dicha organización, no la ha firmado ni ratificado y, en consecuencia, la Convención no ha entrado a formar parte de su normativa interna.

La Convención se configura como una norma internacional que tiene por objeto, de forma general, el bienestar de los animales de compañía. Así, en su Exposición de motivos se reconoce que “el hombre tiene la obligación moral de respetar todas las criaturas vivientes, guardando el espíritu de los lazos particulares existentes entre el hombre y los animales de compañía” y se destaca “la importancia de los animales de compañía en razón de su contribución a la calidad de vida, y por lo tanto, su valor para la sociedad”.

El reconocimiento de la importancia de los animales para mejorar la calidad de vida de las personas se ha vuelto a poner de manifiesto con la adopción por el Consejo de Europa, la Unión Europea y el Comité Regional para Europa de la Organización Mundial para la Salud del Animal (OIE), de la Declaración común sobre *El Bienestar del Animal en Europa: resultados y perspectivas futuras*, de 23 y 24 de noviembre de 2006³. En dicha Declaración, las organizaciones internacionales firmantes reconocen la importancia del bienestar animal y de la contribución de los animales a la “calidad de la vida humana”, los beneficios potenciales de un apropiado estándar de bienestar animal en el desarrollo económico, la salud animal, la biodiversidad y el desarrollo sostenible, y también que el respeto de los animales y la concienciación de su bienestar, debería ser una parte integrante de la educación de los ciudadanos a partir del nivel escolar. En función de estas consideraciones, las organizaciones firmantes se comprometen a buscar acuerdos para fijar posiciones comunes para el desarrollo de directrices, códigos de buenas prácticas o normas básicas sobre bienestar animal, contando para ello con la sociedad civil. En este sentido, la Declaración acuerda otorgar una atención especial al incremento de la concienciación de la sociedad, incluidos los consumidores, en el bienestar animal y la inclusión de cursos sobre este aspecto en los planes de la educación básica y la posterior a ella, así como la recomendación de cualifi-

2. *Convention Européenne pour la Protection des Animaux de Compagnie*. Strasbourg, 13.XI.1987. Véase en la Página Web del Consejo de Europa: <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Word/125.doc> (última consulta: 19 de julio de 2007).

3. Joint CoE-EU-OIE Workshop: “*Animal Welfare in Europe: achievements and future prospects*”, Strasbourg, 23 and 24 Novembre 2006. Véase la Página Web del Consejo de Europa: http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/international/index_en.htm (última consulta: 20 de julio de 2007).

caciones académicas y profesionales sobre el bienestar animal.

Retornando a la *Convención europea para la protección de los animales de compañía* del Consejo de Europa, cabe destacar su primer precepto que define como animales de compañía a los que conviven con el hombre en su hogar, según la redacción francesa de la Convención, "pour son agrément et en tant que compagnon". Con estas premisas, la *Convención* reconoce unos principios para la posesión de animales de compañía por las personas, su reproducción, su adquisición, adiestramiento, comercio y refugio, su utilización en espectáculos, sus intervenciones médicas y su sacrificio.

Los principios básicos para el bienestar de los animales en todos los ámbitos mencionados son dos: nadie debe causar inútilmente dolores, sufrimiento o angustia a un animal de compañía, y nadie debe abandonarlo (art. 3 de la Convención). La norma internacional considera que toda persona que posee un animal es responsable de su salud y su bienestar. En función de ello, le obliga a procurar que las instalaciones, los cuidados y la atención que dispense al animal tengan en cuenta sus necesidades etológicas, conforme a su especie y a su raza.

La procura de la salud y el bienestar de los animales se configuran también como una obligación de la persona en relación tanto a su adiestramiento como a su reproducción, ya que en este último sentido, la Convención obliga a la persona a tomar en consideración las características anatómicas, psicológicas y de comportamiento que sean de su naturaleza para no comprometer "la salud y el bienestar de la progenitura o de la hembra".

En relación al comercio de animales, la norma lo autoriza si bien impone la necesidad de declarar dicha actividad a la autoridad competente, básicamente con el objetivo de su control. A su vez, impide la comercialización en ciertos casos, por ejemplo, se prohíbe la venta de animales a menores de 16 años sin consentimiento de los padres.

Por otra parte, la Convención prohíbe las intervenciones quirúrgicas a los animales por moti-

vos de apariencia y sin finalidad curativa. De hecho, la norma prohíbe expresamente el corte de la cola, de las orejas, de las cuerdas vocales y la ablación de las uñas o de los dientes. Sólo se autoriza la intervención quirúrgica con finalidad no curativa si un veterinario lo considera necesario por razón "de interés del animal" o para evitar la reproducción. Si la intervención puede producir dolor considerable, deberá ser efectuada con anestesia y bajo control veterinario. Asimismo, sólo un veterinario u "otra persona competente" puede proceder al sacrificio de un animal, excepto en casos de urgencia para poner fin a su sufrimiento. En todo caso, siempre deberá hacerse con el mínimo sufrimiento físico y moral según las circunstancias. Aunque la Convención no recoge las razones que podrían justificar el sacrificio, si que fija quién es competente para realizarlo, y la forma de hacerlo, procurando evitar el dolor del animal. Así por ejemplo, se prohíbe expresamente la utilización de determinadas formas de muerte como la asfixia, la utilización de drogas no controlables o la electrocución, a menos que se haga previa pérdida inmediata de la consciencia.

En todo caso, la Convención abre la puerta al sacrificio de animales, en concreto de los errantes y vagabundos, ya que establece que siempre que su número constituya un problema para cualquiera de las Partes firmantes del Tratado, el Estado podrá tomar las medidas legislativas o administrativas "que considere necesarias" para reducir dicho número. Posiblemente, la Convención ha incluido este precepto para potenciar su ratificación por determinados países europeos, en los por su débil nivel de desarrollo o por las circunstancias sociales políticas, la situación de los animales de compañía en abandono puede resultar un peligro para la salubridad pública. No obstante, hubiera sido preferible que la Convención estableciera la necesidad de suscribir acuerdos o convenios entre Estados para salvar a dichos animales. En cualquier caso, la Convención sigue exigiendo que la adopción de dichas medidas de sacrificio respecto de los animales errantes se haga de forma humanitaria por cuanto pide que los métodos utilizados no causen dolores, sufrimientos o angustia.

Como conclusión, la Convención supone una norma de mínimos, que no recoge todas las perspectivas que pueden afectar la situación de los animales de compañía, si bien establece como principio básico la imposibilidad de hacerles daño o de abandonarlos, y la de promover su bienestar, razones más que suficientes para que España la ratifique.

2. En el contexto específico de la Unión Europea, debe comenzar por recordarse que el Tratado de Ámsterdam de 1997 anexó al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea el Protocolo núm. 33, sobre la "protección y el bienestar de los animales"⁴, en el que se manifiesta el "deseo" de "garantizar una mayor protección y un mayor respeto del bienestar de los animales como seres sensibles". La dotación a los animales del carácter de "seres sensibles" en el Tratado europeo tuvo su origen primordial en la Resolución del Parlamento europeo de 21 de enero de 1994, sobre el bienestar y el estatuto de los animales en la Comunidad⁵. Como es sabido, las Resoluciones del Parlamento no tienen efectos vinculantes en relación a los ordenamientos de los Estados miembros, sino que suponen básicamente la toma de postura de la institución respecto de los temas que le son sometidos para influir ya sea en la Comisión, ya sea en los países que componen la Unión, lo que, desde luego, tuvo su eco en el Protocolo núm. 33 ya que, aunque expresa como *desideratum* la necesidad de garantizar la protección de los animales, los considera "seres sensibles" y, por tanto, seres sintientes, esto es, seres con capacidad de sufrimiento.

Junto a ello, el mencionado Protocolo establece que la Comunidad Europea deberá tomar en consideración el bienestar de los animales al formular y aplicar las políticas comunitarias de agricultura, transporte, mercado interior e investigación.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad no adopta, de forma específica, una

política de bienestar o de protección animal sino que ésta es un aspecto transversal en la adopción del resto de políticas. Queda al margen del Tratado constitutivo de la Unión Europea, cualquier referencia a una política específica sobre la protección de los animales, tampoco en el marco de la política comunitaria de medio ambiente. En todo caso, pese a que el Protocolo reconozca la necesidad de tomar en cuenta el bienestar de los animales al formular las políticas comunitarias, lo cierto es que añade que ello se hará respetando las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.

El aspecto que la Unión Europea ha regulado con valor normativo directamente vinculante en materia de animales de compañía tiene que ver, no tanto con su propia protección, sino con el respeto de "la salud pública" derivada de la movilidad, particularmente de perros y gatos, entre los países miembros de la Comunidad: así, el Reglamento (CE) N° 998/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, por el que se aprueban las normas zoonosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial, y se modifica la Directiva 92/65/CEE del Consejo⁶.

El principal motivo para la adopción del Reglamento es el control de la rabia, ya que como se establece en su Exposición de motivos, "los casos de rabia observados en el territorio de la Comunidad en carnívoros de compañía se producen sobre todo en animales originarios de terceros países en los que sigue habiendo una endemia rábica de tipo urbano". En consecuencia, la norma europea busca el establecimiento de reglas zoonosanitarias que si bien suponen un beneficio para la salud del propio animal, ello no es suficiente para la aplicación de la norma como un fin en sí mismo considerado, sino sólo en cuanto dichos animales se "desplacen" sin ánimo comer-

4. El Protocolo sobre la protección y bienestar de los animales se incorporó al Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas por el Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos: *Diario Oficial n° C340 de 10 de noviembre de 1997*. Puede consultarse en la Página Web del servicio europeo EUR-LEX: http://eur-lex.europa.eu/es/treaties_founding.htm (última consulta: 20 de julio de 2007).

5. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, N° C 44/206, de 14.02.94. Viernes, 21 de enero de 1994.

6. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 146/1, de 13.6.2003.

cial por la Unión Europea, ya sea desde uno de sus países, ya sea desde un tercer Estado.

El Reglamento entiende por “animales de compañía” distintas especies (perros, gatos, hurones, invertebrados excepto abejas y crustáceos, peces tropicales decorativos, anfibios, reptiles, aves excepto las de corral y roedores y conejos domésticos, si bien debe afirmarse que la mayor parte de las disposiciones que se van a comentar son aplicable a las tres primeras) que acompañen a su propietario o a la persona que se responsabilice y que no se destinen a una operación de venta o de transmisión de propiedad. Con esta premisa, la norma europea impone en su art. 4 (hasta el 13 de junio de 2011) la identificación de perros, gatos y hurones que se desplacen por la Comunidad, ya sea mediante un tatuaje claramente legible o de un sistema electrónico de identificación. Además, la norma obliga en su art. 5 a ir acompañados de un pasaporte expedido por un veterinario que certifique una vacunación o, en su caso, una revacunación anti-rábica.

De forma general, si a la hora de acceder a un país de la Unión Europea diferente al propio, se comprobase que el animal no cumple con dichos requisitos, la autoridad competente, previa consulta con el veterinario oficial, tendría que resolver la reexpedición al país de origen, su aislamiento durante el tiempo necesario para cumplir los requisitos sanitarios corriendo los gastos a cargo del propietario, o bien, “en última instancia”, el sacrificio del animal, sin compensación financiera, cuando no sea posible proceder a su reexpedición o a su aislamiento en cuarentena (art. 14). La norma establece esta resolución sólo si no es posible aplicar las dos soluciones anteriores. Desde luego, se debería exigir en este punto una interpretación de la norma acorde con su carácter de última ratio, y aunque no lo disponga expresamente, considerando la propia salud del animal, ya que al fin y al cabo, también en esta base se ampara el Reglamento para su aplicación; por lo tanto, sólo en casos excepcionales, incluyendo el reconocimiento sanitario del animal,

que no sólo no hiciesen posible la reexpedición o su aislamiento (sin considerar si el propietario puede o no hacerse cargo del animal, aspecto que debe entenderse intrascendente a los efectos del sacrificio) la norma habilitaría el sacrificio del animal.

➤ 3. Un comentario general sobre la regulación española y catalana en materia de protección de los animales

La Constitución española no incluyó entre su articulado mención alguna al bienestar o la protección de los animales. La doctrina ha manifestado su inclusión implícita en el término “medio ambiente” del artículo 45 de la Carta magna⁷, pero, desde luego, no constituye una cuestión pacífica. Si se acoge esa base jurídica constitucional, la distribución competencial en materia de protección de los animales (en cuanto quién es la entidad política competente para regular o aplicar dicho título jurídico) ha de partir, por un lado, del art. 149.1.23 de la Constitución, por el que se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre “la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” y, por otro, del art. 148.1.9 que otorga a estas últimas “la gestión en materia de medio ambiente”. A tenor de la doctrina especializada, ello supone conferir al Estado la competencia para diseñar unas bases o mínimos de protección de los animales (sin distinción de la categoría o función que realicen, o bien a partir de diferentes leyes básicas de protección por sectores), a partir de las cuales las Comunidades serían competentes para establecer mayores niveles de protección o normas “adicionales” a los mínimos fijados por el Estado⁸.

En todo caso, la parquedad de la Constitución en este tema se ha traducido también en la escasa actividad del legislador estatal ya que no ha sido dictada ninguna Ley que tenga por objeto la regulación de medidas específicas de protección para los animales, entendidos en sentido general o específicamente para los que pueden calificar-

7. Luis Carlos Hernando Orejana: “La protección de los animales en el Derecho positivo español”; *Revista de actualidad administrativa*, núm. 2.

8. José M. Pérez Monguió: *Animales de compañía. Régimen jurídico en el Derecho Administrativo*. Bosch, Barcelona, 2005, pp. 232 y ss.

se como de compañía y, con ello, sin cumplir con la Resolución del Parlamento Europeo de 1994.

3.1. Principal legislación en materia de animales de compañía en el ámbito estatal y de Cataluña

1. Por lo que respecta a la legislación estatal, se ha de hacer referencia a la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, *reguladora del régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos*, desarrollada por el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo. Según su art. 1 se trata de "establecer la normativa aplicable a la tenencia de animales potencialmente peligrosos para hacerla compatible con la seguridad de personas y bienes y de otros animales". En la norma predomina el principio de garantizar la seguridad pública básicamente en las condiciones de posesión del animal, identificación, registro y adiestramiento, si bien cabe señalar también una leve, aunque expresa referencia a la protección de dichos animales en si mismos considerados, cuando expresa en su art. 9 que "los propietarios, criadores o tenedores deberán mantener a los animales que se hallen bajo su custodia en adecuadas condiciones higiénico-sanitarias y con los cuidados y atenciones necesarios de acuerdo con las necesidades fisiológicas y características propias de la especie o raza del animal". Esta cuestión difícilmente se conjuga con la amplia y abierta regulación que se hace sobre el sacrificio del animal ya que se prevé su muerte cuando se produzca "cualesquiera incidentes producidos por animales potencialmente peligrosos a lo largo de su vida, conocidos por las autoridades administrativas o judiciales" (art. 6).

Donde el Estado ha regulado cuestiones más relacionadas con la protección de los animales domésticos o de compañía ha sido a través del sistema de represión jurídica frente a aquellos ataques desmesurados contra ellos. Así, ha acogido en el Código Penal un único delito relativo a los animales domésticos en el que se penaliza con una pena de prisión de tres meses a un año (e inhabilitando a quienes comerciaren con ellos) a los que los maltrataren con ensañamiento e injustificadamente causándoles la muerte o pro-

vocándoles lesiones que produzcan un grave menoscabo físico (art. 337). Este tipo penal exige tres requisitos (saña, muerte o lesión grave y falta de justificación del maltrato) de manera que, en la práctica, será muy difícil que llegue a apreciarse la existencia de delito.

El Código Penal también tipifica como falta contra "los intereses generales", con una pena de multa de 10 a 30 días, a quienes abandonen a un animal doméstico en condiciones que pueda peligrar su vida e integridad. Esta falta ha sido objeto de análisis por una interesante sentencia de la Audiencia Provincial de Segovia de 5 de marzo de 2007 en la que se interpretan los dos elementos que se exigen para imponer la pena, la situación de abandono y la puesta en peligro de la vida o integridad del animal. La resolución judicial considera que se produce abandono cuando el animal es abandonado por su propietario o poseedor pero también cuando éste no quiere asumir su cuidado una vez la autoridad competente lo ha recuperado.

En conclusión, debe afirmarse que el legislador estatal ha abordado la regulación de la protección de los animales desde la perspectiva de la sanción punitiva. Pero lo ha hecho de manera que, o bien resulta muy difícil que exista infracción, o bien establece una pena insuficiente.

No parece que se rectifique esta línea de insuficiente protección jurídica con el Proyecto de Ley sobre *Normas básicas sobre explotación, transporte, experimentación y sacrificio para el cuidado de animales*, de 2007, que pretende, según expresa su Exposición de motivos, el establecimiento de un conjunto de principios para el cuidado de los animales, principalmente de los "animales de producción" y de los utilizados "para experimentación y otros fines científicos", pero que también resulta aplicable en determinados aspectos de su contenido a los animales "de compañía y domésticos". Por ejemplo, en lo que hace referencia al transporte de animales de forma colectiva y con fines económicos, se señala que deberá realizarse garantizando la seguridad del medio empleado, que los animales estén en condiciones de viajar y que se atiendan sus necesidades.

Además, algunas de las infracciones que prevé la Ley serán aplicables también en el caso de los animales de compañía. Así, se considera como infracción leve (con un máximo de multa de 300 euros) abandonar a un animal. Se considera infracción grave, la mutilación del animal en los supuestos en que no esté permitido o la realización de cualquier actividad prevista en la Ley sin contar con la autorización administrativa pertinente. Finalmente, se consideran infracciones muy graves (sancionables con multa mínima de 6001 euros) conductas como el sacrificio o muerte de animales en espectáculos públicos fuera de los supuestos expresamente previstos en la normativa aplicable, el incumplimiento intencionado de las obligaciones exigidas por las normas de protección animal en cuanto al cuidado y manejo de los animales, cuando ocasione o tenga por finalidad provocar la tortura o muerte de los mismos; o la utilización de animales en peleas o en producciones cinematográficas, televisivas, artísticas o publicitarias, incluso con permiso de la autoridad competente, cuando se produzca la muerte de los mismos. Como vemos, las sanciones previstas en el Proyecto de Ley son de escasa cuantía de manera que difícilmente disuadirán a aquél que pretenda abandonar o maltratar a un animal.

2. Por lo que respecta a Cataluña, merece ser citada la Ley 22/2003, de 4 de julio⁹. No debe esconderse que esta norma constituye un avance en nuestro ordenamiento jurídico desde el momento en que considera a los animales como organismos dotados de sensibilidad psíquica y física, los cuales, según dispone su primer precepto, han de recibir el trato que, atendiendo a sus necesidades etológicas, procure su bienestar (art. 1). Se precisa en la misma Exposición de motivos que dicho reconocimiento lo es a los efectos de entender que "son merecedores de unos derechos propios de su condición animal".

La norma define a los animales de compañía como los animales domésticos que las personas mantienen en su hogar con la finalidad de obtener compañía (calificándose expresamente de tal modo a los perros y a los gatos), pero también los

animales de la fauna no autóctona (que son calificados como animales de compañía exóticos) que de forma individual viven con las personas y han asumido la costumbre del cautiverio. La idea que subyace es garantizar especialmente la adquisición responsable de dichos animales, y como dice el Preámbulo de la norma, "que respeten sus derechos, y por tanto, no los abandonen".

En relación al abandono de animales de compañía, debe comentarse que la Ley 22/2003 lo tipifica como infracción grave (multa de 401 a 2000 e.) o muy grave (de 2001 a 20.000 e.) en función de si se lleva a cabo en circunstancias que no comporten riesgo para el animal o por el contrario le pueden suponer daños graves, respectivamente. Cabe decir, por consiguiente, que la sanción económica es baja cuando se realiza el abandono (401 euros), a no ser que se interprete que un abandono (al lado de una autopista, o en un entorno urbano) debe considerarse infracción muy grave por la posibilidad del animal de sufrir un accidente.

En todo caso, merece valorarse positivamente que la Ley prohíba en su art. 11.1 el sacrificio de todos los perros y los gatos en las instalaciones para el mantenimiento de animales de compañía y núcleos zoológicos (por lo tanto, dicha prohibición no se extiende al conjunto de animales de compañía, sino a perros y gatos), excepto por motivos humanitarios y sanitarios que se establezcan en los reglamentos que desarrollen la ley. Esta previsión entró en vigor cuatro años después de la aprobación de la Ley (el 1 de enero de 2007), prórroga a todas luces desproporcionada. La Ley 12/2006, de 27 de julio¹⁰, ha modificado la Ley 22/2003, y entre otras cosas, ha regulado en su Disposición Adicional Tercera la posibilidad de la *Generalitat* de prorrogar un año dicho término a los municipios o entidades supramunicipales si constata una grave dificultad para la aplicación del artículo 11.1 de dicha Ley, siempre que el Ayuntamiento o entidad afectada presente un plan que comprometa la consecución, durante ese periodo de tiempo, de los objetivos previstos en ese artículo.

9. D.O.G.C. núm. 3926, de 16 de julio de 2003.

10. D.O.G.C. núm. 4690, de 3 de agosto de 2006.

Una de las principales cuestiones abordadas por La Ley 12/2006, ha sido la cuestión del abandono del animal, estableciendo la obligatoriedad de esterilizar los animales de compañía que sean objeto de comercialización, excepto en los casos que sean previstos reglamentariamente (art. 2). Otro aspecto importante es la redefinición del concepto de animales abandonados, al incluir como tales a los que hubiesen sido recuperados por la autoridad y, advertido el propietario de ello, éste optase por no acogerle.

3.2 La consideración jurídica de los animales: ¿“bienes” o “seres vivos”?

De la normativa comentada, cabe extraer la conclusión que en materia de animales de compañía el legislador tiende a considerarlos como “seres sensibles” (aspecto previsto en la Ley 22/2003 catalana), si bien ello no se ha traducido en la adopción específica de medidas de protección (a nivel estatal) o en un adecuado sistema sancionador.

Tradicionalmente, los animales de compañía han sido contemplados por el legislador desde el punto de vista del provecho que de él puede obtener el ser humano. Se le ha otorgado protección en cuanto se halle vinculado a dicho beneficio y se le ha negado en caso contrario. Así, la consecuencia jurídica que nuestro ordenamiento ha establecido ante la producción de un daño a un animal ha dependido del valor de este animal en el mercado y se ha impuesto, exclusivamente, en el caso de que hubiese existido lesión efectiva en el patrimonio de su poseedor. Si no existía dicha lesión patrimonial, cualquier acción de maltrato hacia un animal quedaba impune.

Ahora bien, se ha de decir que esta tesis queda relativizada cuando se observa como esta consideración como “cosa o patrimonio” entra en contradicción con determinadas prescripciones de la Ley catalana: por ejemplo el propietario de un coche no sufriría daño jurídico alguno si se le ocurriese convertirlo en chatarra (sí tendría consecuencias, en cambio, si esta misma actitud la observase respecto del coche de un vecino y sin su consentimiento); en cambio, la legislación pro-

tectora de animales sí prevé sanción para el comportamiento de una persona que decidiese maltratar a un perro, aunque fuese el propietario o poseedor del mismo –art. 30.2.r), 30.3.l), 30.4.a) Ley 22/2003.

En este contexto, debe hacerse alguna referencia a la regulación contenida en la reciente Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro Quinto del Código Civil de Cataluña¹¹. En esta norma, dentro del apartado destinado a los bienes, se contiene la siguiente mención: “Los animales, que no se consideran cosas, están bajo la protección especial de las Leyes. Sólo se les aplican las reglas de los bienes en aquello que permite su naturaleza”. Es obvio que el legislador ha hecho un pequeño esfuerzo por intentar separar a los animales de las cosas pero ya resulta un mal comienzo que esta labor la lleve a cabo dentro de un artículo que lleva por título “bienes”. Teniendo en cuenta que el precepto considera bienes, las cosas y los derechos patrimoniales y que los animales no son cosas, no cabe sino preguntarse en qué categoría los sitúa la ley. Como no parece lógico que constituyan derechos patrimoniales debe concluirse que se hallan en una especie de limbo jurídico.

➤ 4. El papel de los municipios catalanes en la protección de los animales

Buena parte de las determinaciones de la Ley 22/2003 tienen como destinataria a la Administración municipal. En primer lugar, el artículo 14.2 establece la obligación de que los Ayuntamientos lleven un censo municipal de animales de compañía en el cual deberán inscribirse los perros, los gatos y los hurones que residan de manera habitual en el municipio. Ninguna novedad parece introducirse al respecto ya que viene siendo práctica habitual de los Ayuntamientos, al menos aquellos con un número de población relevante, censar los perros y gatos domésticos. Tal vez sí constituya alguna novedad la mención explícita a los hurones motivada, sin duda, por los modernos gustos de la población que ha extendido el término animales de compañía a ciertas especies que hace un tiempo no tenían este calificativo. Si-

11. D.O.G.C. núm. 4640, de 24/05/2006.

guiendo con esta obligación de censar los animales domésticos, se establece en la Ley el deber de las personas propietarias o poseedoras de animales de compañía de comunicar la desaparición del animal al Ayuntamiento donde esté censado en un plazo máximo de 48 horas (art. 14.8).

Corresponde también a los Ayuntamientos recoger y controlar los animales de compañía abandonados, perdidos o asalvajados y controlar los animales salvajes urbanos (art. 16.1), si bien pueden delegar esta responsabilidad en administraciones de ámbito superior para asegurar la eficiencia del servicio y pueden utilizar los servicios de entidades externas como las asociaciones de protección y defensa de los animales (art. 16.4). Esta última posibilidad no tendría en ningún caso el efecto de traslado a estas entidades externas, de la responsabilidad de cumplir con la obligación de recoger y controlar estos animales; simplemente la Ley pone en manos de los Ayuntamientos la posibilidad de concertar acuerdos con determinadas entidades para asegurar la prestación del servicio que, en todo caso, seguirá siendo de competencia municipal.

Los Ayuntamientos deben disponer de instalaciones de recogida de animales abandonados o perdidos, adecuadas y con suficiente capacidad para el municipio aunque cuando no dispongan de los medios necesarios para llevarlo a cabo podrán convenir con otros municipios o con entidades supramunicipales (art. 16.3).

También constituye una obligación de las Administraciones municipales confiscar aquellos animales respecto de los cuales existen indicios de que están siendo maltratados o torturados (art. 16.6). En este caso, la Ley permite nuevamente que las Administraciones locales puedan acudir a las asociaciones protectoras de animales para ejecutar convenientemente este mandato. Desde luego, debe entenderse que si dichas asociaciones no pudieran prestar este servicio, en ningún caso el municipio podría dejar de cumplimentar esta obligación legal.

La Ley vuelve a recoger un mandato presente ya en la normativa anterior cual es que los Ayuntamientos deben hacerse cargo de los animales abandonados o perdidos (art. 17.1). En el caso

de que el animal perdido lleve algún tipo de identificación de su propietario o poseedor, el Ayuntamiento está obligado a notificarle que dispone de un plazo de 20 días para recuperar al animal. Como ya se ha visto anteriormente, los efectos que la norma prevé para el caso de que el propietario o poseedor no se presente a recuperar el animal son los de que en todo caso se considerará el mismo abandonado y podrá ser cedido o adoptado.

También corresponde a las Administraciones municipales la captura in vivo de perros y gatos asalvajados por métodos de inmovilización a distancia (art. 19.1). No parece muy acorde con el espíritu de la ley el segundo párrafo de este precepto al señalar que en los casos en que la captura por inmovilización no sea posible, el Departamento de Medio Ambiente deberá autorizar excepcionalmente el uso de armas de fuego. Si acaso, tal vez hubiese sido más comprensible permitir esta excepcionalidad únicamente en los casos de peligro para la vida o la seguridad de las personas pero no en la forma en que se prevé en la norma que, además, puede ser objeto de interpretación abusiva.

También los Ayuntamientos podrán decomisar o aislar los animales domésticos en los casos en que se haya diagnosticado que sufren enfermedades transmisibles a las personas, sea para curarlos, sea para sacrificarlos. En caso de que quien ejerza este decomiso sea la Generalitat de Cataluña –circunstancia que podrá tener lugar cuando concurren circunstancias excepcionales que puedan poner en peligro el medio ambiente o la sanidad animal– deberá ponerlo en conocimiento del correspondiente ente local.

Por lo que respecta al régimen sancionador, los Ayuntamientos –concretamente, los Alcaldes– tienen asignada la potestad sancionadora para retribuir conductas tipificadas en la Ley de protección de los animales; potestad, sin embargo, que se delimita en el artículo 37 de forma ciertamente restrictiva puesto que se circunscribe a las infracciones leves cometidas en el término municipal siempre que se trate de municipios de como mínimo 5.000 habitantes. En éste ámbito, la Ley catalana establece que la imposición de la multa que

corresponda podrá comportar el decomiso de los animales (art. 31.2). Esta sanción, sin embargo, posiblemente no lleva implícita la noción de castigo por cuanto lo más probable es que a la persona que incurre en determinadas conductas infractoras no le preocupe si la sanción consiste en privarle del animal. Además, la regulación que del comiso se hace no es suficientemente rigurosa ya que se establece que las Administraciones "podrán" decomisar los animales siempre que haya indicios racionales de infracción de las disposiciones de la presente Ley o de las normativas que la desarrollan. Debe interpretarse, entonces, que siempre que se incurra en cualquier infracción de las previstas en esta Ley, la Administración "podrá" decomisar el animal. Resulta dudoso que el futuro "podrá" obedezca a atribución de potestad o de facultad, más bien parece que el legislador ha querido dejar en poder de la Administración un ámbito discrecional en el que moverse a la hora de sancionar.

Para consolidar el conjunto de estas actuaciones, la Ley catalana 12/2006 ha dotado líneas de ayuda (económicas, y de soporte técnico) a las entidades locales a través de convenios de colaboración (véase su D. Adicional Primera).

Finalmente, debe señalarse que se echa de menos, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, disposiciones normativas de aplicación en el momento de adquisición del animal de compañía. Como hemos visto, las normas dictadas hasta la fecha se refieren sobre todo al aspecto punitivo una vez producido el maltrato o el abandono del animal. Se ha descuidado, sin embargo, la regulación de las condiciones que deberían exigirse a todo ciudadano cuando decide acoger un animal de compañía. ¿Por qué no fijar límites en el comercio y la adquisición de estos animales de forma que sólo las personas que acrediten disponer de tiempo y de capacidad, puedan acogerlos? Si no somos capaces de entender este desideratum desde el punto de vista de la protección de los animales, al menos entendámoslo desde el punto de vista de la seguridad

y bienestar de las personas. La adquisición de un animal doméstico por una persona irresponsable e insensible acabará produciendo consecuencias en las personas de su entorno que podrán sufrir las consecuencias de un animal mal atendido o abandonado, aunque, desde luego, las consecuencias más graves las padecerá el pobre animal.

➤ 5. Conclusiones

A modo de conclusiones finales, podrían destacarse de forma sintética las siguientes:

1. Causa cierta sorpresa que en el momento actual España aun no haya ratificado la *Convención europea para la protección de los animales de compañía* del Consejo de Europa. El progreso de una sociedad no se entiende si no se incluye en su ámbito la protección de los animales. Por tanto, es necesario, aunque no suficiente, que España ratifique dicha Convención.

2. Es necesario igualmente, que España regule la protección de los animales de forma clara y valiente: a) deben redefinirse las infracciones y los delitos de modo que la gravedad o no de los mismos no dependa de la interpretación de la autoridad administrativa o judicial, y b) deben establecerse sanciones que disuadan a posibles infractores o delincuentes.

3. Merece ser destacada y aplaudida la tendencia del legislador autonómico por considerar a los animales como "seres sensibles" que necesitan de la disposición de medidas específicas de protección. Entre dichas medidas deben incluirse las que regulen las formas de adquisición de los animales de compañía estableciendo la adopción como única forma posible de llevarla a cabo.

4. Finalmente, corresponde al Estado llevar a cabo una labor pedagógica que haga enraizar en la sociedad la idea de que en ningún caso es justificable el maltrato a un animal por razones de respeto a tradiciones o costumbres. De la misma manera que este argumento no sirve para justificar atrocidades cometidas hacia seres humanos, tampoco puede servir en el caso de los animales.