

Ética Animal

ELENA LÓPEZ-ALMANSA BEAUS

Legislación europea sobre protección de los animales tras el Plan de Acción 2006-2010

➤ **Elena López-Almansa Beaus.** Doctora Europea en Derecho. Investigadora del GISEDDE (Universitat de València). Abogada.

La creciente protección legal de los animales en España se debe principalmente al impulso armonizador prestado por la legislación de la Unión Europea (UE). Tanto es así que desde hace varias décadas normas jurídicas nacionales y autonómicas han transpuesto y aplicado los niveles comunitarios de bienestar animal, o en su defecto han sido llamadas a ello por denuncias de miembros de la sociedad civil, dictámenes de la Comisión Europea o incluso pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

De ahí la importancia de abordar la posible incidencia del nuevo Plan de Acción de la Comisión sobre Protección y Bienestar de los Animales (2006-2010) en las normas comunitarias y por ende en la legislación española, con presuntas repercusiones en el día a día de los operadores jurídicos y los destinatarios de las normas. Con este objeto, el artículo comenzará con una breve referencia a la relación existente entre el Derecho, la sociedad europea y el bienestar animal, habida cuenta de que en ella estriba la mayor protección jurídica de los animales y su bienestar. Seguidamente, se ofrecerá una visión general de la vigente legislación de la Unión Europea (UE) en esta esfera, para pasar en tercer lugar a analizar la incidencia del nuevo Plan de Acción en la misma. Por último, se concluirá con unas consideraciones finales.

➤ **I.- Derecho, sociedad europea y bienestar animal**

Parece indudable que actualmente asistimos a una creciente sensibilización de la sociedad internacional en general y europea en particular sobre la necesidad de proteger y respetar a los animales, en gran medida propiciada por los avances científicos que constatan empíricamente

su naturaleza sensible. Así lo reflejan los datos de la encuesta comunitaria sobre la actitud de los consumidores con respecto al bienestar de los animales de cría, de junio del año 2005, en la que se constata la percepción de la mayoría de ciudadanos de la Unión (un 55 %) de que el bienestar/protección de los animales no recibe una atención suficiente en las políticas de su países¹. En consecuencia, podríamos hablar, siguiendo al profesor Pérez Monguió², de un replanteamiento de la posición del hombre con respecto a la vida del planeta: antes concebido como lo único importante y la sede y medida de todo valor (antropocentrismo fuerte), y ahora guardián y velador de la naturaleza y los seres vivos que la integran (antropocentrismo moderado).

El Derecho, expresión de la sociedad, se ha hecho eco de esta tendencia, originándose fundamentalmente desde los años setenta una nueva línea legislativa internacional destinada a la regulación del régimen jurídico de los animales domésticos, domesticados y salvajes en cautividad. Y si bien tradicionalmente las normas pretendían evitar el maltrato físico y establecer obligaciones de mantenerlos en buenas condiciones higiénico-sanitarias, actualmente la protección de los animales ha cobrado una nueva dimensión, que puede condensarse en el concepto de bienestar animal.

El bienestar animal, entendido en sus justos términos, consiste en proporcionar a estos seres vivos unas condiciones de vida adecuadas a sus necesidades fisiológicas y de comportamiento, que no se satisfacen simplemente con alimentación, limpieza o alojamiento, sino que se requiere que todo ello vaya referido a la condición etológica (que determinará el alcance de las mismas). Parte, por tanto, de la naturaleza sensible de los animales e impone al hombre la obligación,

1. European Commission, Special Eurobarometer "Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals", Junio 2005, en http://ec.europa.eu/comm/food/animal/welfare/euro_barometer25_en.pdf (mayo 2006).

2. J. Pérez Monguió, "Sobre la experimentación animal en el marco del nuevo Estatuto de la protección animal: la situación normativa española", *Revista en Internet de Información General sobre Ciencia e Investigación* (Revista electrónica), 2003 (9). Disponible en <http://www2.uca.es/revista/ucainvestiga/opinion/enlaceopinion.htm> (junio 2006).

cuanto menos ética, de hacer todo lo posible por evitar y minimizar los supuestos en que son sometidos a situaciones que les generan sufrimiento físico o psíquico. Y, como se verá más adelante, este concepto tiene reflejo en la legislación comunitaria en materia de protección de los animales.

➤ II.- Visión general de la legislación europea en materia de protección animal

Siendo el bienestar animal una cuestión objeto de cada vez mayor preocupación para los ciudadanos de la UE, no es de extrañar que el Derecho de la UE le otorgue una creciente protección jurídica.

La legislación comunitaria más temprana sobre protección de los animales data de hace 30 años, con la adopción en 1974 de una Directiva sobre aturdimiento de los animales antes de su sacrificio (posteriormente actualizada con la Directiva 93/119/CEE³). Desde entonces, ha sufrido una evolución y notable ampliación hasta la situación actual, en la que varias docenas de normas se ocupan más o menos directamente de respetar las 5 "libertades básicas" de los animales: no sufrir molestias; no padecer hambre ni sed; no sufrir miedo ni angustia; ni dolor, heridas o enfermedad; y libertad para expresar su comportamiento natural⁴. Todas ellas se refieren al trato que debe dispensarse a los animales, por lo tanto, según la postura del profesor Gary Francione, siguen sin atajar el problema de raíz, sino más bien agravarlo⁵. No obstante, otros autores bienestaristas consideran oportuna este tipo de protección, al tiempo que se trabaja asimismo en los denominados derechos de los animales. Pues abandonarlos a su suerte hasta que cese su estatus de "propiedad" agravaría, sin duda, su situación hasta límites insospechados, habida cuenta de la crueldad humana.

Dejando de lado estas disquisiciones doctrinales con importantes implicaciones prácticas, es un hecho que la UE ha producido legislación en esta línea, que debe ser valorada. En la actualidad, su fundamento jurídico radica en el Tratado CE, uno de los tres Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas o Derecho Originario. Según el caso y la materia objeto de regulación, artículos de la política agrícola común u otras políticas comunitarias involucradas (transporte, mercado interior e investigación) han justificado la elaboración de normas, operando como base jurídica de la introducción de legislación tendente a mejorar el bienestar de los animales. Además, existe un Protocolo anejo al Tratado que reviste particular interés (el denominado *Protocolo sobre la Protección y el Bienestar de los Animales*), porque aunque carece de naturaleza vinculante y no integra el bienestar animal en el articulado del Tratado, da un paso más a la situación anterior, en la que sólo se contaba con una Declaración (la nº 24, introducida en 1991 por el Tratado de Maastricht). Dispone la obligación de las instituciones comunitarias de "tener plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales" al formular y aplicar la legislación comunitaria; la obligación, por tanto, de legislar para prevenir el maltrato de los animales y mejorar su bienestar en las áreas cubiertas por el Tratado (agricultura, transporte, mercado interior e investigación). No obstante, el texto añade una coletilla peligrosa "respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional". De este modo se da cabida a la comisión de numerosos excesos contra los animales, muchos de los cuáles resultarían familiares.

A causa de estas limitaciones de su base jurí-

3. Directiva 93/119/CE del Consejo de 22 de diciembre de 1993, *relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza*, DO L 340 de 31-12-1993.

4. Estas libertades fueron adoptadas por el "Farm Animal Welfare Council" (FAWC), un organismo consultivo independiente establecido por el gobierno británico en 1979 para examinar el bienestar de los animales y proponer al gobierno las modificaciones (jurídicas o no) que estime procedentes. Sobre las cinco libertades, *vid.* <http://www.fawc.org.uk/freedoms.htm> (mayo 2006).

5. El profesor Francione aboga por abolir el uso de los animales como propiedad, sin adoptar ninguna medida transitoria atinente a su trato. Entre sus obras más representativas *vid.* *Animals, Property and the Law*, Temple University Press, 1995; *Introduction to Animal Rights*, Temple University Press, 2000; *Rain Without Thunder. The Ideology of the Animal Rights Movement*, Temple University Press, 1996; y *Introduction to Animal Rights: Your Child or the Dog?*, Temple University Press, 2000.

dica, puede afirmarse que la normativa se ha generado sobre todo por una necesidad económica⁶. Pero ello no justifica obviar su existencia. Dentro de la abundante legislación comunitaria en materia de protección animal, cabe identificar dos grupos de normas: aquéllas que poseen una relación indirecta con el bienestar animal y aquellas otras que indirectamente se ocupan de esta cuestión. Entre las normas relacionadas indirectamente con el bienestar de los animales cabe distinguir las relativas a importaciones e intercambios intracomunitarios de animales y productos de origen animal, a la circulación de animales de compañía, y a la inocuidad de los alimentos, por citar algunas⁷. En el segundo grupo se incluyen textos comunitarios protectores del bienestar de los animales en diferentes situaciones, como son su transporte, explotación, sacrificio o mantenimiento en entornos zoológicos, y su utilización en la experimentación científica⁸; el objetivo general en todas ellas es evitar a los animales todo dolor o sufrimiento innecesario, además de eludir disparidades de competencia entre los productores de los diferentes Estados miembros.

Por lo que en conjunto, aunque susceptible de críticas por las importantes excepciones que prevé, esta legislación logra establecer unos estándares mínimos de protección nada desdeñables que no caen en saco roto, sino que deben des-

arrollarse y aplicarse en los diferentes países miembros, ambas cuestiones de vital importancia que las más de las veces convierten las disposiciones en papel mojado.

➤ III.- Dinamismo de la normativa comunitaria y el nuevo Plan de Acción

Consciente de su responsabilidad como promotora del bienestar animal entre sus miembros, la Unión Europea se mantiene al día y en diálogo constante con los especialistas y la sociedad civil. Fruto de este espíritu abierto y perfeccionista, la legislación de la UE no es estática sino que posee vocación de mejora. De hecho, la Comisión Europea ha adoptado recientemente un Plan de Acción que esboza medidas "concretas" para aumentar la protección de los animales en el período 2006-2010: el primer "Plan de Acción Comunitario sobre Protección y Bienestar de los Animales 2006-2010" (AWAP, Animal Welfare Action Plan)⁹.

El principal propósito del nuevo Plan consiste en asegurar que el bienestar animal se trata del modo más efectivo, en todos los sectores de la UE y a través de las relaciones de la Unión con terceros países. Para acometerlo identifica cinco áreas de acción respecto a la protección de los animales¹⁰, siendo precisamente una de ellas la mejora de la legislación comunitaria. Otras áreas

6. En concreto, desarrollar normas comunes que garanticen el funcionamiento del mercado interior, evitando que los agentes de países con altos estándares de bienestar animal afronten competencia desleal de colegas de otros países miembros. Basta analizar individualizadamente su contenido para comprobarlo.

7. Entre las normas pertenecientes a cada una de estas categorías, resultan destacables la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, *relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior*, DO L 224 de 18-8-1990; el Reglamento (CE) n° 998/2003 del Parlamento Europeo y el Consejo de 26 de mayo de 2003, *por el que se aprueban las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial*, DO L 146 de 13-6-2003; y el Reglamento (CE) n° 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, *por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano*, DO L 139 de 30-4-2004.

Otras normas indirectamente relacionadas con el bienestar animal se refieren a la protección de la naturaleza y la biodiversidad, como la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1978 *relativa a la conservación de las aves silvestres*, DO L 103 de 25-4-1979, conocida como "Birds Directive"; y la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres*, DO L 206 22-7-1992, comúnmente denominada "Habitats Directive".

8. *Vid.* Directiva 91/628/CEE del Consejo de 19 de noviembre de 1991 *sobre la protección de los animales durante el transporte*, DO L 340 de 11-12-1991; Directiva 98/58/CE del Consejo *relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas*, DO L 221 de 8-8-1998; Directiva 93/119/CE del Consejo de 22 de diciembre de 1993, *relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza*, DO L 340 de 31-12-1993; Directiva del Consejo 1999/22/CE del Consejo de 29 de marzo de 1999, *relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos*, DO L 94 de 9-4-1999; y Directiva 86/609/CEE del Consejo de 24 de noviembre de 1986, *relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros respecto a la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos*, DO L 358 de 18-12-1986.

9. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo de 23 de enero de 2006, *relativa a un Plan de Acción Comunitario sobre Protección y Bienestar de los Animales 2006-2010*, COM (2006) 13 final, accesible en http://ec.europa.eu/comm/food/animal/welfare/com_action_plan230106_es.pdf (mayo 2006).

se refieren a dar prioridad a la promoción de la investigación y a la aplicación del principio de las "3 erres" en la experimentación con animales (que postula el empleo de enfoques alternativos a los ensayos con animales), a introducir indicadores estandarizados de bienestar animal que sirvan de base un futuro sistema de etiquetado, a asegurar una mayor implicación e información de todos los implicados, y a promover iniciativas internacionales para concienciar y alcanzar un mayor consenso en torno al bienestar animal.

Por lo que concierne a la mejora de la normativa promovida por el nuevo Plan de Acción comunitario, este área de acción incluye, a su vez, dos cometidos: revisar las normas ya existentes a los efectos de hacerlas más estrictas, y elaborar nuevas normas mínimas sobre especies o cuestiones actualmente no contempladas en la legislación de la UE. En relación a la primera tarea, ya están en marcha las revisiones de la Directiva sobre utilización de animales en experimentos o con otros fines científicos y la Directiva sobre bienestar de los animales en el momento de su sacrificio o matanza, y se prevé la actualización de las normas específicas sobre terneros y cerdos¹¹.

Respecto a la preparación de legislación nueva, cabe destacar el desarrollo de normativa específica atinente al bienestar de los peces de piscifactoría, así como de normas que garanticen unas medidas coercitivas eficaces y tengan en cuenta las normas que rigen el comercio internacional, normas sobre captura no cruel¹², y previsiones sobre el sistema de etiquetado y el comer-

cio de pieles de gato y de perro y productos derivados. Asimismo, se pretende otorgar una protección particular a la explotación de otras especies. En el año 2005, la Comisión adoptó una Propuesta de Directiva sobre el bienestar de los pollos "broiler" (criados para la producción de carne¹³), y en un futuro próximo se esperan normas sobre patos y ocas.

➤ IV.- Consideraciones finales

El Plan de Acción 2006-2010 ha sido bien recibido en todos los ámbitos, como un paso adelante en la mejora de los niveles de bienestar animal comunitarios. No obstante, esta buena acogida no impide que haya sido objeto también de críticas de entidad, fundamentalmente a raíz del establecimiento de compromisos excesivamente amplios y de adolecer de omisiones de relevancia que repercuten en la propia legislación.

Un grupo de organizaciones no gubernamentales europeas de bienestar animal ha denunciado determinadas insuficiencias y omisiones¹⁴, tales como que no se hable de aumentar los recursos disponibles para la realización de inspecciones por la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV, la cual debe verificar que los miembros aseguren la aplicación de la legislación comunitaria mediante controles adecuados), ni se amplíe el mandato de esta oficina para vigilar la aplicación de toda la legislación comunitaria sobre bienestar animal y no sólo la normativa que protege el bienestar animal en la explotación. También sanciona que no se prevea la elaboración de le-

10. En un Documento de trabajo de la Comisión de 23 de enero de 2006, *relativo a un plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010* COM (2006) 14 final, establece la base estratégica de las acciones propuestas. Puede consultarse en http://ec.europa.eu/comm/food/animal/welfare/work_doc_strategic_basis230106_es.pdf (mayo 2006).

11. Cfr. Directiva 91/629/CEE del Consejo *relativa a las normas mínimas para la protección de terneros*, DO L 340 de 11-12-1991, y Directiva 91/630/CEE del Consejo *relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos*, DO L 340 de 11-12-1991. Precisamente, en los últimos meses la Comisión ha adoptado dos propuestas legislativas en esta dirección: la Propuesta de Directiva CE del Consejo de 1 de junio de 2006 *relativa a las normas mínimas para la protección de terneros (Versión codificada)*, COM (2006) 258; y la Propuesta de Directiva del Consejo de 8 de noviembre de 2006 *relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos (Versión codificada)*, COM (2006) 669 final.

12. Esta proposición también está en proceso de gestación, *vid.* Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de julio de 2004 *por la que se introducen normas de captura no cruel para algunas especies animales*, COM (2004) 532 final. Aunque el Parlamento Europeo la rechazase el 13 de diciembre de 2005 (Informe Scheele A6-0304/2005), la Comisión puede presentar otras propuestas legislativas, a lo que le insta el Parlamento Europeo en su Informe de 19 de septiembre de 2006 *sobre un Plan de Acción Comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010*, A6-0290/2006, p. 28, par. 21.

13. Propuesta de Directiva COM (2005)221 de 30 de mayo, DO C 146 de 16-6-2005.

14. Eurogroup for Animal Welfare, *Animal Welfare Action Plan (AWAP)*, Briefing, febrero 2006, en http://www.eurogroupanimalwelfare.org/pdf/briefing_awap_feb06.pdf (mayo 2006).

gislación sobre acuicultura o la revisión e imposición de las directivas sobre transporte, éstas últimas de difícil mejora sobre todo respecto a las disposiciones sobre la duración máxima del trayecto y las densidades medias de animales por vehículo.

Otros interesados, los ganaderos y agricultores a través de sus organizaciones representativas a escala europea¹⁵, aceptan favorablemente el Plan de Acción de la Comisión. Al propio tiempo, aprovechan la oportunidad para insistir en su reivindicación de que la aplicación de las normas sobre bienestar animal sea uniforme en toda la Unión, no perjudique la producción europea, y permita a las explotaciones seguir teniendo viabilidad económica. Además, recomiendan que las futuras propuestas de la Comisión incluyan estudios de su impacto económico y de medidas concretas para eliminar las distorsiones de competencia que debe afrontar la agricultura europea¹⁶.

Por nuestra parte, estimamos acertada la estrategia de la Comisión de perfilar el camino que debe seguir el incremento del bienestar animal

comunitario, por cuanto se fijan de modo transparente y sistemático algunas metas y, en general, se explicita el compromiso de la Unión de avanzar en este ámbito. Sin embargo, la UE sigue constreñida por los diferentes intereses estatales y las implicaciones económicas de cualquier medida adoptada en este sentido. Por lo que resulta de suma importancia la promoción de un creciente consenso entre los Estados miembros para poder incluir normas sobre nuevas materias o concluir la revisión de aquéllas más conflictivas (como el bienestar animal durante el transporte), así como para adoptar una decisión acerca del etiquetado demandado por los consumidores y, muy especialmente, sobre el refuerzo de las medidas de control de la aplicación de la legislación comunitaria. Puesto que, cuanto mayores sean los niveles de bienestar animal de la Unión, mayores deberán ser los de los Estados miembros, bien "voluntariamente", bien a la fuerza a través del recurso a mecanismos nacionales y comunitarios de control del desarrollo y aplicación de la legislación de la UE en esta esfera.

15. El COPA (Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias de la UE) y la COGECA (Confederación General de las Cooperativas Agrarias de la UE). *Vid.* "Reacción del COPA y de la COGECA frente al Plan de acción de la Comisión europea sobre el bienestar de los animales 2006-2010" de 20 de marzo de 2006, en http://www.copa-cogeca.be/pdf/Pr_06_57F_1s.pdf (mayo 2006).

16. A causa del impacto económico que posee el alto nivel de protección del bienestar de los animales, el cual puede colocar a la industria agroalimentaria europea en posición de desventaja competitiva. Así lo reconoció la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 2002, *sobre la legislación en materia de bienestar de los animales de explotación en los terceros países y sus repercusiones en la UE*, COM (2002) 626 final, en http://ec.europa.eu/comm/food/animal/welfare/references/2002_0626_es.pdf (mayo 2006).