

# LA UNIÓN EUROPEA Y EL BIENESTAR ANIMAL: ANÁLISIS ACTUALIZADO DE SUS NORMAS

Elena López-Almansa Beaus

Derecho Internacional Público  
Universitat de València

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Base jurídica de la legislación comunitaria sobre bienestar animal: A) En la actualidad: Tratado CE tras Ámsterdam. B) De haber entrado en vigor el Tratado por el que establece una Constitución para Europa.. 3. Perspectiva general de la legislación por materias: A) *Normas comunitarias relacionadas indirectamente con el bienestar animal*: a). Importaciones e intercambios intracomunitarios de animales y productos de origen animal; b). Circulación de animales de compañía; c). Inocuidad de los alimentos; d). Política Agrícola Común; e). Protección de la naturaleza y la biodiversidad; B) *Normas comunitarias relacionadas directamente con el bienestar animal*: a). Bienestar de los animales durante el transporte; b). Bienestar animal en la explotación y cría; c). Protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza; d). Mantenimiento de animales salvajes en un entorno zoológico; e). Protección de los animales utilizados para la experimentación y con otros fines científicos; f) Normas sobre captura no cruel para algunas especies animales 4. Dinamismo de la normativa comunitaria y el plan de acción 2006-2010. 5. Repercusiones prácticas: promoción y control del cumplimiento de la normativa. A) En las relaciones internacionales de la UE. B) En el ámbito de la Unión. Nota bibliográfica

## 1. INTRODUCCIÓN

Parece indudable que actualmente se asiste a una creciente sensibilización de la sociedad internacional en general y europea en particular sobre la necesidad de proteger y respetar a los animales. Ésta se ha visto propiciada en gran medida por los avances científicos que constatan empíricamente la naturaleza sensible de tales seres vivos. Así lo reflejan los datos de la encuesta especial Eurobarómetro EU-25 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 y la protección de los animales no reciben una atención suficiente en las políticas de sus países<sup>1</sup>. En consecuencia,

podría hablarse 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 velador de la naturaleza y los seres vivos que la integran (antropocentrismo moderado)<sup>2</sup>.

El Derecho, expresión de la sociedad, se ha hecho eco de esta tendencia, originándose desde los años setenta una nueva línea legislativa internacional destinada esencialmente a la regulación del régimen jurídico de los animales domésticos, domesticados y salvajes en cautividad. Si bien tradicionalmente las normas pretendían evitar el maltrato físico y establecer obligaciones destinadas a 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 será la que determine el alcance de las mismas). Parte de la naturaleza sensible de los animales e impone al hombre la obligación, cuanto menos ética, de utilizar todas sus capacidades para evitar y minimizar los supuestos en que son sometidos a situaciones que les generan sufrimiento físico o psíquico. Y, según se verá, el mencionado concepto tiene reflejo en la legislación comunitaria en materia de protección de los animales.

En este contexto se explica la conveniencia de examinar el grupo de actos jurídicos comunitarios vigentes sobre protección y bienestar de los animales. Ello es debido, por un lado, a las implicaciones de los estándares de la Unión en las legislaciones aplicables en cada Estado miembro. Además, se justifica por el notable impulso ofrecido desde la Unión Europea a mejorar el nivel de protección vigente en su territorio, conforme acredita la adopción por vez primera de un Plan de Acción Comunitario sobre esta materia en el año 2006<sup>3</sup>.

De este modo, la presente contribución incidirá en los principales aspectos de los actos jurídicos comunitarios en el contexto del nuevo plan de acción, a los efectos de ofrecer una visión general de la política y la normativa de la Unión sobre bienestar animal. En primer lugar, se reflexionará sobre la base jurídica de la normativa (apartado II). Será entonces cuando se examine el Derecho Derivado institucional vigente, en concreto, las normas directa e indirectamente relacionadas con la protección de los animales (apartado III). A continuación, se incidirá en el carácter dinámico de la normativa tras la adopción del Plan de Acción 2006-2010, esto es, de qué modo la Unión Europea promueve una mejora de este sector normativo (apartado IV). Por último, se esbozarán

las repercusiones de todas estas normas en la práctica, y muy especialmente las formas de controlar su observancia dentro de los Estados miembros de la Unión (apartado IV).

## 2. BASE JURÍDICA DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA SOBRE BIENESTAR 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 ordenamiento comunitario le otorgue cierta protección. Sin embargo, antes de incidir en las concretas normas que han sido adoptadas, debe examinarse su fundamento jurídico, esto es, las disposiciones de los Tratados (Derecho primario u originario) que habilitan a la Unión a adoptar normativa en esta esfera.

Esta empresa implicará analizar primero la base jurídica actual (apartado a), para pasar a valorar los cambios que podría haber introducido el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en caso de haber entrado en vigor (apartado b) y, por último, inquirir cómo queda la cuestión tras el Tratado de Lisboa. El resultado de estas pesquisas dará cuenta de la entidad de las actuaciones de la UE a favor del bienestar y la protección de los animales y su relación los objetivos de las políticas comunitarias.

### A) EN LA ACTUALIDAD: TRATADO CE TRAS ÁMSTERDAM

A fecha de hoy, el fundamento jurídico de estas normas radica en el Tratado CE (TCE)<sup>4</sup>, uno de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Según el caso y la materia objeto de regulación, artículos de las diferentes políticas comunitarias involucradas han justificado la elaboración de normas, operando como base jurídica de la introducción de legislación tendente a mejorar el bienestar de los animales bien directamente, bien indirecta-

mente (según la clasificación que se mantiene por la autora). E incluso en algunos supuestos, como la Directiva Aves (Directiva 79/409/CEE), se ha recurrido a las competencias implícitas de la CE, esto es, las previstas en el artículo 308 TCE<sup>5</sup>.

Para ilustrar las anteriores afirmaciones, conviene detenerse en las bases jurídicas de los actos comunitarios vigentes. Por lo que se refiere a los actos de Derecho Derivado relacionados con el bienestar y protección animal, el fundamento jurídico más frecuente es el artículo 37 TCE, relativo a la política agrícola común. Numerosas normas encuentran su motivación en dicha disposición. Es el caso del Reglamento sobre desplazamientos de animales de compañía (Reglamento 998/2003), los actos relativos a las explotaciones ganaderas (Directiva general 98/58, Directiva 2007/43 sobre pollos broiler y Directiva 1999/74 sobre gallinas ponedoras), la Directiva relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza (Directiva 93/119) y el Reglamento relativo a la protección de los animales durante el transporte (Reglamento 1/2005).

Pero también en no pocas ocasiones se hallan como base jurídica de los actos disposiciones del Tratado CE relativas a la política de medio ambiente. Por ejemplo, se aduce el artículo 175 TCE como base jurídica del Reglamento 338/97 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. Lo mismo sucede en las Directivas 92/43 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre y 1999/22 relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos. Otros títulos competenciales que justifican la adopción de normativa se refieren a la política de salud pública (artículo 152 TCE)<sup>6</sup>, a la política comercial común (133 TCE)<sup>7</sup> y a la conveniencia de armonizaciones legislativas para el correcto funcionamiento del mercado interior (artículo 95 TCE)<sup>8</sup>.

Junto a los anteriores fundamentos jurídicos de la competencia comunitaria, desde finales de los años 90 existe otro texto que reviste par-

ticular interés y resulta imprescindible tomar en consideración. Se trata del *Protocolo sobre la Protección y el Bienestar de los Animales*<sup>9</sup>, anejo al Tratado CE y dedicado en su integridad a orientar las acciones de la UE en este ámbito. Al mismo se refiere la motivación de aquellos actos sobre bienestar y protección de los animales adoptados tras su entrada en vigor.

Este Protocolo fue añadido al Tratado CE por el Tratado de Ámsterdam, en vigor desde el uno de mayo de 1999. El Protocolo de Ámsterdam supuso una mejora, ya que hasta ese momento sólo se contaba con una Declaración (la nº 24, introducida en 1991 por el Tratado de Maastricht). Pero este texto sigue careciendo de naturaleza vinculante y no integra el bienestar animal en el articulado del tratado. De su contenido, debe destacarse la expresión de la concepción de bienestar animal que se ha desarrollado anteriormente y el reconocimiento de la naturaleza sensible de estos seres vivos. Dispone también la obligación de las instituciones de la UE 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 determinadas áreas cubiertas por el Tratado (agricultura, transporte, mercado interior e investigación). No obstante, el texto añade una coetilla peligrosa que da cuenta de sus limitaciones y de la subordinación del objetivo del bienestar animal a otros objetivos, políticas y disposiciones. Señala: “*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 cuanto antecede se infiere además que en las áreas no cubiertas por el Tratado (por ejemplo, el empleo de animales en concursos, espectáculos, acontecimientos culturales o deportivos como corridas de toros, cacerías, peleas y carreras caninas, circos...), la UE no posee competencia y constituye la responsabilidad de los miembros legislar según su criterio, protegiendo o no el bienestar de los animales.

## B) DE HABER ENTRADO EN VIGOR EL TRATADO POR EL QUE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Como es consustancial al proceso de integración comunitaria, el Derecho Originario de la UE no ha permanecido inalterado tras Ámsterdam, sino que ha sufrido ulteriores reformas, con el Tratado de Niza en 2001, la ampliación a 25 países miembros en el año 2003, y la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en octubre de 2004, por citar algunas. Es este último texto el que da un paso más en la cuestión que nos ocupa, y en el que conviene detenerse.

El Tratado Constitucional, conforme es comúnmente conocido el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, conserva el compromiso de asegurar la protección de los animales, aunque esta vez se incluye como un artículo integrado en la Parte III del Tratado (sobre las políticas y el funcionamiento de la Unión). El artículo III.121, de forma muy similar al Protocolo, estipula:

*“Cuando definan y ejecuten la política de la Unión en los ámbitos de la agricultura, la pesca, los transportes, el mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias del bienestar de los animales como seres sensibles, al tiempo que respetarán las disposiciones legales o administrativas y los usos de los Estados miembros, en particular por los que respecta a los ritos religiosos, las tradiciones culturales y los patrimonios regionales”<sup>10</sup>.*

No se encuentran mayores aportaciones en su texto para dotar de mayor consistencia a la base jurídica de los actos comunitarios sobre bienestar animal. Por lo que, de haber entrado en vigor, habrían persistido los problemas suscitados por la situación actual.

## C) CON EL TRATADO DE LISBOA

Después del fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y, tras un proceso de reflexión interna en gran medida auspiciado por la Presidencia alemana, comenzó a gestarse otro “Tratado de reforma”<sup>11</sup>.

Éste fue firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa y, en el ámbito de nuestra reflexión, parece recoger las principales aportaciones del Tratado constitucional.

En efecto, el nuevo Tratado no se aparta de la línea de su predecesor, e incluye un precepto muy similar al III.121. Se trata del artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el siguiente tenor:

*“Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, 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”<sup>12</sup>.*

Recuérdese que en la actualidad toda la normativa comunitaria relacionada con el bienestar animal debe basarse en otros objetivos de las políticas de la UE, como la PAC o el mercado común; sin dejar en pie de igualdad el bienestar animal respecto a las otras cuestiones. Y con el Tratado de Lisboa sigue sin establecerse el bienestar animal como objetivo de la Unión con entidad propia, y sin integrarlo en todas las áreas políticas relevantes cuya ejecución puede afectar al bienestar de los animales. Por lo que puede afirmarse que, todavía, el Derecho Originario de la UE (los Tratados que establecen el fundamento jurídico de las iniciativas europeas en las diferentes áreas políticas), continúa reflejando insuficientemente el alto compromiso de los ciudadanos europeos con el bienestar animal.

## 3. PERSPECTIVA GENERAL DE LA LEGISLACIÓN POR MATERIAS

Habida cuenta de la preocupación ciudadana por el bienestar animal, éste tiene cabida en el Derecho de la UE. La legislación comunitaria más temprana sobre protección de los animales data de hace 30 años, con la adopción en 1974 de una Directiva sobre aturdi-

miento de los animales antes de su sacrificio. 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; no sufrir dolor, heridas o enfermedad; y libertad para expresar su comportamiento natural<sup>13</sup>.

Si se tienen presentes las limitaciones que se acaban de indicar respecto a la base jurídica de los actos, no resulta extraño afirmar que la normativa de la UE sobre bienestar animal se ha generado, fundamentalmente, por una necesidad económica, y no por consideraciones bienestaristas. Basta analizar individualizadamente su contenido para comprobarlo. Según se pondrá de manifiesto, muchos de los actos comunitarios tienen como objetivo prioritario desarrollar normas comunes que garanticen el correcto 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<sup>14</sup>.

A pesar de estos defectos, no puede observarse la existencia de abundante legislación comunitaria en materia de protección animal, ni tampoco aquellos aspectos de la misma que responden a consideraciones de bienestar animal. Resultaría una empresa excesivamente ambiciosa presentar con detalle todas y cada una de las normas, por lo que conviene ofrecer una visión general de las más ilustrativas. Así pues, se agrupan las normas comunitarias en materia de protección de los animales en torno a dos categorías. Por un lado, aquéllas que poseen una relación indirecta con el bienestar animal, y por otro las que directamente se ocupan de esta cuestión.

## A) NORMAS COMUNITARIAS RELACIONADAS INDIRECTAMENTE CON EL BIENESTAR ANIMAL

Entre las normas relacionadas indirectamente con el bienestar de los animales cabe

distinguir, a su vez, las relativas a importaciones e intercambios intracomunitarios de animales y productos de origen animal, a la circulación de animales de compañía, a la inocuidad de los alimentos, a la Política Agrícola Común y a la protección de la naturaleza y la biodiversidad, por citar las más significativas. Un examen de cada uno de estos grupos permite dar con los diversos objetivos de las normas, entre los que el bienestar animal se sitúa en un segundo plano.

### a) Importaciones e intercambios intracomunitarios de animales y productos de origen animal

La primera subcategoría de actos aglutina a las diferentes normas relativas a las importaciones de terceros países e intercambios intracomunitarios de animales y productos de origen animal. El rasgo común a todas ellas estriba en que se establecen requisitos de sanidad animal y controles veterinarios de animales y productos de origen animal. Subyace, por tanto, la preocupación por la salud humana y la inocuidad alimentaria o seguridad de los alimentos de origen animal.

Entre las normas pertenecientes a este grupo, resultan ilustrativas:

- la Directiva 2002/99/CE del Consejo de 16 de diciembre de 2002 por la que se establecen las normas zoonómicas aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano<sup>15</sup>;
- la Directiva 89/662/CEE del Consejo de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior<sup>16</sup>;
- y 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<sup>17</sup>.

## b) Circulación de animales de compañía

El máximo exponente de los actos sobre la circulación de animales de compañía es el Reglamento (CE) 998/2003 del Parlamento Europeo y el Consejo de 26 de mayo de 2003, por el que se aprueban las normas zoonitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial<sup>18</sup>. El Reglamento se decanta por identificar los animales cuya función principal es la compañía, e incluye como tales a perros, gatos y hurones. Como no existe un concepto unívoco que delimite el tipo de animales y los requisitos que deben concurrir en los mismos para recibir esta calificación, la aplicación de este acto comunitario plantea algunos problemas, ya que en las normativas nacionales de los diversos Estados miembros se encuentran otras muchas catalogaciones<sup>19</sup>.

El Reglamento armoniza, desde el 3 de julio de 2004, las condiciones de desplazamiento de estos animales. De su contenido se extraen una serie de requisitos de sanidad animal, que varían según se trate de desplazamientos entre Estados miembros (vacunas y pasaporte según el modelo establecido por la Decisión de la Comisión de 26 de noviembre de 2003<sup>20</sup>) y desde terceros Estados (vacunas/pruebas adicionales y certificado de salud), así como de desplazamientos comerciales o no comerciales. En todos los casos, se aplica transitoriamente la normativa nacional cuando se trata de la entrada de perros y gatos en el Reino Unido, Malta, Irlanda y Suecia<sup>21</sup>; y se exige un sistema electrónico de identificación (transpondedor) o tatuaje.

## c) Inocuidad de los alimentos

El tercer grupo de normas, también relacionadas de modo indirecto con la materia objeto de análisis, posee como preocupación común la seguridad de los alimentos de origen

animal. No obstante, cabe indicar que otro de sus objetivos es proteger el bienestar animal de los riesgos que para su salud pueden derivarse de alimentos y piensos. Para velar por estos aspectos, se crean determinados órganos (como la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria<sup>22</sup> y el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal<sup>23</sup>), y se exige la trazabilidad de los alimentos, los piensos y los animales destinados a la producción alimentaria. Por otro lado, si se atiende a su principal aspecto negativo, éste radica en que pueden requerir pruebas adicionales con animales.

Dentro de esta categoría, únicamente mencionar sendas disposiciones ilustrativas de tales valoraciones. En primer lugar, el Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria<sup>24</sup>. Y en segundo término, el Reglamento (CE) 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<sup>25</sup>.

## d) Política Agrícola Común

También se introdujeron previsiones tendientes a velar por el bienestar de los animales en la reforma que en el año 2003 se efectuó en la Política Agrícola Común (PAC). En particular, con el Reglamento (CE) 1782/2003<sup>26</sup> se adoptó el principio de “cross-compliance” o condicionalidad de los agricultores y ganaderos.

Este nuevo principio incluye entre sus principales fines la conservación del medio ambiente y del medio rural, la mejora de la sanidad animal, y la producción de alimentos y piensos aplicando los principios de seguridad alimentaria y de bienestar animal (en muchos casos difíciles de conciliar). E implica que los agricultores y ganaderos deben cumplir una



serie de Requisitos Legales de Gestión y de Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales, para no ver reducidas, o incluso eliminadas, las ayudas directas que vienen recibiendo de la PAC. De este modo, desde el año 2007, se condicionan las ayudas a que los perceptores alcancen los niveles comunitarios de bienestar animal<sup>27</sup>.

### e) Protección de la naturaleza y la biodiversidad

Otras normas indirectamente relacionadas con el bienestar animal se refieren a la protección de la naturaleza y la biodiversidad. Por un lado, sobresale el Reglamento 338/97/CE de 9 de diciembre de 1996<sup>28</sup> que regula el comercio de especies de fauna y flora silvestre en peligro de extinción, con el propósito de prestarles amparo. Recoge prohibiciones relacionadas con la venta y condiciones para su importación, exportación o reexportación y circulación en la UE (la exigencia de determinados permisos —de importación, exportación y reexportación—, la realización de comprobaciones necesarias...).

Una segunda norma adscrita a este grupo es la conocida como “Directiva Aves”. Se trata de la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1978 relativa a la conservación de las aves silvestres<sup>29</sup>, cuyo objeto es proteger en el territorio europeo a las aves cubiertas por la norma, prohibiendo cualquier forma de muerte o captura deliberada de las mismas, su perturbación intencionada, su posesión y la destrucción, deterioro y recogida de sus huevos. No obstante, se deja abierta la posibilidad de que los Estados miembros establezcan excepciones a estas disposiciones<sup>30</sup>.

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 (“Directiva Hábitats”)<sup>31</sup> constituye otro acto jurídico ilustrativo. Pretende contribuir al mantenimiento de la biodiversidad de los Estados miembros definiendo un marco común para la fauna y la flora silvestres y los hábitats de interés comunitario. Con este propósito,

crea una red ecológica europea denominada “Natura 2000”.

Los últimos actos que procede traer a colación a este respecto son normas que protegen determinados animales (cetáceos<sup>32</sup> y algunas especies de focas<sup>33</sup>), junto a otras decisiones por las que la CE es parte en tratados internacionales conservacionistas. Entre otros, pueden destacarse los relativos a la protección de especies migratorias de la fauna silvestre (Convenio de Bonn), a los recursos marinos vivos del Océano Antártico (Convenio de Canberra), a la diversidad biológica (Convenio de Río), a la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna), y a los Alpes (Convenio de los Alpes)<sup>34</sup>.

## B) NORMAS COMUNITARIAS RELACIONADAS DIRECTAMENTE CON EL BIENESTAR ANIMAL

Por su parte, las normas más directamente relacionadas con la protección de los animales también se agrupan en varias subcategorías. En este caso, los textos comunitarios se ocupan del bienestar animal en diferentes situaciones, como son su transporte, explotación, sacrificio o mantenimiento en entornos zoológicos, y su utilización en la experimentación científica. El principal objetivo es evitar a los animales todo dolor o sufrimiento innecesario, sin perder de vista a la vez el propósito de eludir disparidades de competencia entre los productores europeos. Procede detenerse en cada una de estas disposiciones.

### a) Bienestar de los animales durante el transporte

El 5 de enero de 2007 entró en vigor una nueva normativa que se ocupa de regular el transporte de animales en la UE para garantizar su protección. Su importancia estriba en el hecho de que aproximadamente un millón de animales transitan cada día por la Unión, afectando los intercambios transfronterizos a 20 millones de animales al año.

Se trata del Reglamento 1/2005 del Consejo de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas<sup>35</sup>. Este acto se adoptó en el año 2004 con base en el artículo 37 TCE, en aras a refundir todas las normas existentes en la materia y tras abrirse a la firma en noviembre de 2003 el Convenio europeo sobre protección de los animales durante el transporte internacional revisado<sup>36</sup>. Su principal atributo es la identificación de las respectivas responsabilidades de todos los involucrados en la cadena de transporte con respecto a la protección de los animales. Además, estipula mayores estándares en relación al medio en que los animales son transportados, aplica medidas reforzadas de autorización y control (como controles vía satélite<sup>37</sup>), y fija condiciones técnicas más estrictas para los viajes de una duración superior a las ocho horas.

No obstante, determinadas disposiciones anteriores al Reglamento siguen vigentes, ya que no se han modificado por falta de acuerdo sobre las mismas. Son las relativas a la duración del trayecto (tiempos máximos) y los espacios disponibles para los animales (cantidad de animales por vehículo). En estos puntos, se aplican pues las previsiones de la Directiva 91/628/CEE del Consejo de 19 de noviembre de 1991, sobre la protección de los animales durante el transporte<sup>38</sup>. Y ello hasta que se alcance un consenso, teniendo en cuenta que se ha establecido que debe ser objeto de nueva propuesta a más tardar cuatro años después de entrada en vigor de la nueva normativa.

## **b) Bienestar animal en la explotación y cría**

Dos tipos diferenciados de normas protegen a los animales en las actividades de cría y explotación, no sólo con miras a velar por su bienestar, sino también con el objeto de eludir disparidades de competencia entre los productores de los diferentes Estados miembros. Estos actos apuntan a salvaguardar las cinco libertades básicas de los animales, a través del establecimiento de disposiciones tendentes

a evitarles sufrimientos o daños inútiles, y a exigir que intervenga personal capacitado, se realicen inspecciones, y los animales reciban alojamiento, alimentación y cuidados acordes con sus necesidades. Su fundamento jurídico vuelve a ser el artículo 37 del TCE.

La primera clase de normas está integrada por una Directiva que regula este ámbito con carácter general, sin especificar especies protegidas: la Directiva 98/58/CE del Consejo relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas<sup>39</sup>. Basándose en el Convenio Europeo sobre protección de los animales en las ganaderías<sup>40</sup>, establece estándares generales mínimos para la protección de todas las especies criadas para la producción de alimentos, lana, cuero, piel u otros fines agrícolas (incluidos el pescado, los reptiles y los anfibios). Sin embargo, debe advertirse que esta Directiva no se aplica a los animales que viven en el medio natural, a los utilizados para experimentos, ni a los destinados a participar en competiciones deportivas o actividades culturales<sup>41</sup>.

El segundo tipo de actos son aquéllos específicos que se ocupan de la cría intensiva de determinadas especies y establecen normas mínimas de protección. Se refieren a las gallinas ponedoras<sup>42</sup>, los terneros<sup>43</sup> y los cerdos<sup>44</sup>, aunque en el año 2005 la Comisión adoptó una propuesta de Directiva sobre el bienestar de los pollos “broiler” (criados para la producción de carne)<sup>45</sup> que se aprobó finalmente el 28 de junio de 2007<sup>46</sup>.

Este conjunto de disposiciones merece una consideración positiva. Por un lado, su contenido se corresponde con la preocupación social por el bienestar animal. Por otro, la ausencia de incidencias judiciales destacables en cuanto a su transposición refleja la efectividad del impulso armonizador comunitario.

## **c) Protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza**

Otro acto jurídico comunitario con la misma base jurídica (art. 37 TCE) es la Directiva



93/119/CE del Consejo de 22 de diciembre de 1993<sup>47</sup>. Una vez más, apunta a adoptar normas mínimas comunes en aras de garantizar un desarrollo racional de la producción y facilitar la libre circulación de los animales y productos de origen animal; pero conjuga este objetivo con el interés por reducir el sufrimiento y dolor de los animales a través de métodos adecuados de aturdimiento y matanza.

Este acto toma nota de que la Comunidad suscribió en 1988 el Convenio europeo sobre la protección de animales de sacrificio, abierto a la firma en 1979 y en vigor desde junio de 1982<sup>48</sup>, cuyo ámbito de aplicación era más amplio que las normas comunitarias existentes. Por ello, la nueva Directiva extendió la protección y desde entonces se aplica al desplazamiento, estabulación, sujeción, aturdimiento, sacrificio y matanza de animales criados y mantenidos para la obtención de carne, piel u otros productos y de animales en caso de lucha contra las epizootias. Sin embargo, entre las exclusiones de su ámbito de aplicación se hallan los animales a los que se dé muerte en manifestaciones culturales o deportivas, los animales de caza silvestres a los que se les dé muerte de conformidad con Directiva 92/45/CEE y los experimentos bajo control de la autoridad competente<sup>49</sup>.

De su contenido, cabe subrayar que incluye una serie de requisitos tanto para el sacrificio acometido en los mataderos como, en las circunstancias restringidas que prevé, a la matanza fuera de los mismos. Estos se refieren a la competencia del personal, el aturdimiento previo, la rapidez, la adecuación de las instalaciones, los métodos y condiciones de la matanza y aturdimiento, y la obligación de no causar agitación, sufrimiento ni dolor evitables.

Por último, debe tenerse en cuenta que, a la vista de los progresos científico-técnicos y los informes de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria<sup>50</sup>, la Comisión decidió revisar la Directiva 93/119/CE y existe una propuesta legislativa al respecto<sup>51</sup>. Según se tratará más adelante al desmenuzar las repercusiones jurídicas del Plan de Acción sobre Bienestar Animal, la propuesta toma nota sobre los pro-

blemas que causa la intervención legislativa indirecta de la UE (la Directiva). Al propio tiempo, tiene en cuenta los avances tecnológicos que dejan obsoletos los requisitos técnicos establecidos por las normas.

#### **d) Mantenimiento de animales salvajes en un entorno zoológico**

Del mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos se ocupa la Directiva del Consejo 1999/22/CE del Consejo, de 29 de marzo de 1999<sup>52</sup>. Este acto jurídico aspira a adoptar normas mínimas de protección acerca del mantenimiento y cuidado de los animales y la autorización e inspección de los parques zoológicos, de modo que se potencie a la vez el papel de estos parques en la conservación de la biodiversidad.

Resulta criticable la amplia definición de parque zoológico que asume y las facultades de los Estados miembros de modularla a su antojo (art. 2). Porque se entiende por tal parque todo establecimiento permanente en donde se mantengan animales vivos de especies silvestres para su exposición al público, durante siete o más días al año. Pero no se incluyen los circos, tiendas de animales ni aquellos establecimientos a los que los Estados eximan de los requisitos de la Directiva por no exponer un número significativo de animales o especies al público y por no poner en peligro los objetivos de la misma.

Por otro lado y con arreglo a la aludida orientación, esta norma establece medidas de conservación que deben cumplir los parques (art. 3), como la participación en la investigación, el fomento de la educación sobre biodiversidad, el mantenimiento de registros actualizados, la prevención de la huída, y el alojamiento de los animales en condiciones que persigan la satisfacción de las necesidades biológicas. Junto a lo anterior, la Directiva contempla la exigencia de autorizaciones e inspecciones periódicas de los parques (art. 4) y la posibilidad de que, en caso de incumplimiento, se decrete su cierre, debiéndose en tal caso garantizar por las autoridades que los animales sean tratados o desplazados de forma adecuada (art. 6).

Sin embargo, pueden reprobarse muchos elementos de la Directiva, así como de su aplicación práctica. Por encima de todo, destaca la excesiva generalidad del texto, que deja en manos de los Estados la responsabilidad de concretar los estándares técnicos necesarios para conseguir los objetivos del texto comunitario. Asimismo, la ausencia de instalaciones que se ocupen de los animales tras el cierre desvirtúa tal previsión. Más aún, son demasiado comunes los retrasos y deficiencias en la transposición y en los procesos de autorización e inspección<sup>53</sup>.

### e) Protección de los animales utilizados para la experimentación y con otros fines científicos

Una esfera más conflictiva si cabe es la atinente al bienestar de los animales utilizados para la experimentación. En este caso, la Directiva 86/609/CEE del Consejo de 24 de noviembre de 1986<sup>54</sup> se encarga de armonizar las diferentes legislaciones en la materia e instar a los Estados miembros a elevar el umbral de protección exigiendo una orientación de la normativa de cada país en esta esfera. Pretende garantizar que se preste una atención adecuada a los animales, no se les cause ni dolor ni sufrimiento innecesario y cese progresivamente la experimentación científica con los mismos. Pero también se explicita el interés por garantizar el funcionamiento correcto del mercado común (art. 1).

Esta norma se aplica únicamente a los experimentos con un objeto determinado (art. 3). Por un lado, abarca los ensayos dirigidos a desarrollar productos farmacéuticos, alimenticios o de otro tipo, o a realizar pruebas sobre su calidad, eficacia o seguridad para tratar las enfermedades del hombre, los animales y las plantas, o a dar un seguimiento de sus condiciones fisiológicas. Por otro lado, cubre los experimentos tendentes a proteger el medio ambiente en interés del hombre o los animales.

Entre las previsiones sustantivas de la Directiva 86/609, se incluye la exigencia de unos requisitos mínimos de cuidado general y aloja-

miento —incluido el evitar o eliminar a tiempo cualquier sufrimiento innecesario (arts. 5 y 7)—, además de condiciones que deben observarse al realizar los experimentos (anestesia general o local, o suministro de analgésicos) y al finalizarlos (asistencia médica o sacrificio inmediato con un método humano). Otras disposiciones velan por la competencia de los profesionales intervinientes, requiriendo la aprobación por las autoridades de los establecimientos involucrados en los que desempeñen su actividad (ya sean de cría, suministro o experimentación). Además, resulta interesante observar como recoge una prohibición de utilización de animales en peligro de extinción, que a la vez admite excepciones tales como que esa especie sea la única adecuada habida cuenta del objetivo biomédico (art. 4).

Sin embargo, el aspecto material de la Directiva que suscita más controversia es el que establece la vigencia de los principios de no duplicidad y sustitución; o lo que es lo mismo, la necesidad de verificar si los resultados que se pretenden ya han sido obtenidos en procedimientos llevados a cabo en otro Estado de la UE, y la obligatoriedad de no realizar un experimento si se dispone de otro método que no requiera la utilización de un animal (art. 7). El primero de los principios viene reconocido implícitamente en el artículo 22 de la Directiva que, con el fin de evitar repeticiones innecesarias, preceptúa que los Estados miembros deben reconocer *en la medida de lo posible* los resultados científicos obtenidos mediante los experimentos llevados a cabo en el territorio de otro Estado. En relación al segundo, se ha impuesto la práctica de que la técnica alternativa sea validada y se teste su relevancia y fiabilidad por el Centro Europeo para la Validación de Métodos Alternativos (ECVAM, por sus siglas en inglés), a través de un proceso lento y costoso que convierte en *poco frecuente* el recurso a estos métodos y frustra la finalidad de la norma comunitaria<sup>55</sup>.

A pesar de estas disposiciones, el número de animales utilizados en experimentos sigue siendo elevado. En el ámbito comunitario, los últimos datos indican que, de los 10'7 millo-

nes de animales utilizados, más del 60 % de los animales lo fue con fines de investigación y desarrollo en medicina, odontología y veterinaria, así como para estudios biológicos de naturaleza fundamental; el 16 % sirvieron para la producción y control de calidad de productos e instrumentos de medicina, odontología y veterinaria; y casi el 10 % para estudios toxicológicos y otros estudios de seguridad<sup>56</sup>. Y no sólo eso, sino que además, tras la aprobación del Reglamento REACH, se acrecientan los temores de que estas previsiones queden en papel mojado, debido a que las exigencias impuestas por la nueva normativa respecto al control de la inocuidad de los productos químicos han acarreado un aumento en la experimentación con animales<sup>57</sup>.

#### **f) Normas sobre captura no cruel para algunas especies animales**

El último de los textos comunitarios sobre protección directa del bienestar animal que vamos a abordar representa una iniciativa frustrada, a raíz del rechazo por el Parlamento Europeo en primera lectura de la Propuesta de la Comisión de una Directiva por la que se introducen normas de captura no cruel para algunas especies animales<sup>58</sup>. Dicho rechazo era previsible, si se atiende a las dificultades que lastraban cualquier norma en este ámbito por los diferentes intereses implicados, no sólo de los Estados miembros, sino especialmente de países exportadores al mercado comunitario.

A fin de fomentar e incrementar el bienestar animal de los animales de caza (diecinueve especies de mamíferos), en la propuesta legislativa se establecen normas de captura que se califica como “no cruel”. En concreto, se fijan unos requisitos que deben cumplir los métodos de captura y las trampas (precisándose certificaciones de cumplimiento emitidas por las autoridades competentes), así como una serie de disposiciones técnicas respecto a ensayos previos en los que debe basarse la certificación. Aunque también vuelven a preverse excepciones, en situaciones tales como la protección de la salud y seguridad públicas o la propiedad

pública y privada, la investigación, la repoblación o protección de la fauna y flora.

Sin embargo, como había puesto de manifiesto el Comité Económico y Social en su dictamen<sup>59</sup> y ha sustentado el rechazo del Parlamento Europeo, la propuesta resulta más que cuestionable. En primer lugar, por la utilización de la expresión “no cruel”. Porque, según ha declarado el Comité Científico y Veterinario de la Comisión, para recibir tal calificativo la trampa debe provocar la insensibilidad al dolor en el acto, y las normas de la propuesta superan con mucho el tiempo máximo permitido<sup>60</sup>. Además, hay que tener en cuenta que el excesivo número de posibles excepciones podría, en caso de ser aplicadas, desvirtuar por completo el objetivo de la propia propuesta. Finalmente, las disposiciones técnicas que se prevén para el ensayo de los métodos de captura no excluyen el uso de animales vivos, mientras que el Comité recomienda que, en lugar de utilizar animales en estos ensayos y para mayor validez de sus resultados, se haga uso de la simulación por ordenador<sup>61</sup>.

Aunque el Parlamento Europeo rechazase la propuesta legislativa el 13 de diciembre de 2005, la Comisión podría presentar otras, a lo que le insta el propio Parlamento en su Informe de 19 de septiembre de 2006 acerca de un Plan de Acción Comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010<sup>62</sup>. No obstante, parece de difícil viabilidad cualquier intento de ajustar el contenido de las normas en esta materia a los criterios del Comité Científico y Veterinario de la Comisión, a la vista de los intereses económicos implicados y los países exportadores que se verían afectados por las nuevas normas.

## **4. DINAMISMO DE LA NORMATIVA COMUNITARIA Y EL PLAN DE ACCIÓN 2006-2010**

La creciente importancia del bienestar y la protección de los animales en las actividades

de la Unión Europea se constata, al haberse adoptado el primer plan de acción comunitario en esta esfera: el “Plan de Acción Comunitario sobre Protección y Bienestar de los Animales 2006-2010” (en inglés, AWAP- Animal Welfare Action Plan)<sup>63</sup>. La relevancia de este acto radica en que esboza medidas concretas para aumentar la protección de los animales en dicho quinquenio.

Si se atiende al texto del Plan, se deduce como principal propósito 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 alcanzarlo identifica cinco áreas de acción respecto a la protección y el bienestar animal<sup>64</sup>, siendo precisamente una de ellas la mejora de la legislación comunitaria.

Por lo que concierne a este área de acción, debe precisarse que 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 está en marcha la revisión de la Directiva sobre bienestar de los animales en el momento de su sacrificio o matanza<sup>65</sup>, y se ha procedido a la actualización de las normas específicas sobre terneros y cerdos, codificándolas tras sucesivas modificaciones sustanciales de sus textos<sup>66</sup>.

Se han adoptado otros actos en la misma dirección, de mejora de la legislación vigente. Por un lado, en cuanto a la protección y el bienestar de los animales en las explotaciones, han visto la luz el informe sobre la aplicación de la directiva general sobre explotaciones ganaderas<sup>67</sup>, la Decisión que modifica la Decisión 2000/50/CE sobre la inspección de las explotaciones ganaderas<sup>68</sup> y el Informe sobre los sistemas de cría de gallinas ponedoras<sup>69</sup>.

En lo que se refiere a la experimentación con animales, existen informes anuales sobre el desarrollo, la validación y la aceptación reguladora de métodos alternativos en el sector de los cosméticos<sup>70</sup>; está en proceso de gestación un Reglamento sobre los productos cosméticos

que codifica las 55 modificaciones de la anterior directiva<sup>71</sup>; y la intención de revisar la Directiva 86/609 sobre utilización de animales en experimentos o con otros fines científicos<sup>72</sup> se ha concretado en la propuesta de Directiva COM (2008) 543, que todavía se tramita por el procedimiento de codecisión<sup>73</sup>. Esta última propuesta se ha basado en el artículo 95 TCE (aproximación de legislaciones) y ha sido precedida de consultas y sendas opiniones de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria y el Comité de Salud Animal y Bienestar Animal. Se justifica por las imprecisiones de la Directiva aún vigente y su carácter desfasado, ya que desde los ochenta se han desarrollado nuevas técnicas (animales transgénicos, clonación, xeno-transplantes...), se ha incluido en el TCE el Protocolo sobre Bienestar Animal, y además se han adoptado actos (como el Reglamento REACH) que es preciso tener en cuenta. De su texto, destaca la limitación a la utilización de algunas especies animales (especialmente los primates, arts. 7-11).

Respecto a la preparación de *legislación nueva*, por el momento se pueden vaticinar o determinar algunos avances normativos. En primer lugar, se prevé el desarrollo de normativa específica atinente al bienestar de los peces de piscifactoría, ya que cada vez se dispone de más información sobre su sensibilidad. Por ello, esta cuestión está siendo abordada por el Consejo de Europa y la OIE. En el ámbito del Consejo de Europa, el Comité Permanente del Convenio Europeo para la protección de los animales en las explotaciones ganaderas, adoptó en su sesión de diciembre de 2005 (la número 47) una Recomendación sobre los peces de piscifactoría; y en la OIE se ha incluido un título sobre el Bienestar de los Peces de Cultivo en el Código Sanitario para los Animales Acuáticos<sup>74</sup>. Por su parte, en el marco de la política pesquera común, la estrategia de la Comisión para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea ha destacado la necesidad de mejorar el bienestar de los peces de piscifactoría elaborando legislación específica para su protección<sup>75</sup>. Y hace tan sólo unos meses esta estrategia ha sido relanzada<sup>76</sup>. Se toma nota de

la necesidad de garantizar el bienestar animal para un crecimiento sostenible de la acuicultura y se prevén diversos actos de interés. Por un lado, poner en marcha en los dos próximos años una evaluación del bienestar de los peces de cría de cara a la posible adopción de medidas (legislativas o no). Y por otro, revisar el Reglamento relativo al bienestar de los animales durante el transporte para adaptar sus disposiciones a los animales acuáticos.

Asimismo, dentro de esta segunda tarea prevista por el Plan (relativa a la adopción de nuevas disposiciones comunitarias), está planificada la elaboración de actos que garanticen unas medidas coercitivas eficaces y tengan en cuenta las normas que rigen el comercio internacional, así como de normas sobre captura no cruel<sup>77</sup>.

Una cuestión que ya ha sido materializada a través del correspondiente acto, tiene que ver con el comercio de pieles de gato y de perro y de productos derivados. En este sentido, tras varios años de campaña, se ha debatido sobre una propuesta de la Comisión y finalmente ha sido adoptado un Reglamento por el procedimiento de codecisión<sup>78</sup>. Su base jurídica es doble: tanto el artículo 95 del TCE (dentro del Título VI del TCE sobre “Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones”), como el 133 TC (política comercial común). El texto exige a los operadores económicos que garanticen que los artículos importados, exportados o vendidos no contengan pieles de gato o perro. A estos efectos, incorpora un sistema de control de la composición de las pieles, con métodos de identificación (análisis de ADN, espectrometría de masas...) que deben compartirse entre los Estados miembros y transmitirse a la Comisión. Además, encomienda a los miembros la tarea de imponer sanciones, siempre que se detecte la presencia de los productos prohibidos y sean objeto de confiscación.

Por último, el Plan pretende impulsar la protección particular de otras especies en las explotaciones ganaderas. En el año 2005, la Comisión adoptó una Propuesta de Directiva sobre el bienestar de los pollos “broiler” (cria-

dos para la producción de carne<sup>79</sup>), y en un futuro próximo se esperan normas sobre patos y ocas. También está previsto para el año 2010 que la Comisión Europea presente un informe sobre la aplicación de indicadores mensurables en la legislación comunitaria sobre bienestar animal, que pretendería contribuir a una posible clasificación jerárquica de las normas que posteriormente se correspondiera con algún etiquetado en la UE en función de los sistemas de producción<sup>80</sup>.

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. 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<sup>81</sup>. En cualquier caso, parece 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 esta línea.

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, sin perjuicio de que sea necesario recurrir a los mecanismos nacionales y comunitarios de control del desarrollo y aplicación de la legislación de la UE que serán examinados en el siguiente apartado.



Finalmente, no debe perderse de vista que la Comisión ha adoptado otro texto más reciente que presenta su visión estratégica sobre la salud animal en la UE y, dentro de las actividades planteadas, incluye el Plan sobre Bienestar Animal. Es al postular la revisión y mejora del marco de salud animal de la UE (pilar 2) donde explicita que las acciones específicas sobre bienestar animal figuran descritas en el Plan de Acción 2006-2010 “que ahora forma parte integral de la Estrategia de Salud Animal de la UE”<sup>82</sup>. De este modo, se reafirma la orientación del Plan sobre Protección y Bienestar de los Animales, a la vez que se integra en una empresa más ambiciosa (avanzar hacia un marco regulador único sobre salud animal) que podría dotar a la legislación analizada en estas páginas de mayor coherencia y claridad. Por lo que habrá de estar a los futuros desarrollos de esta nueva estrategia para valorar sus resultados.

## 5. REPERCUSIONES PRÁCTICAS: PROMOCIÓN Y CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA

Para ofrecer una visión completa de un grupo de normas, resulta imprescindible no sólo analizar su contenido, sino también considerar su aplicación y repercusiones prácticas. Este cometido supone tratar de qué modo afectan las disposiciones a las actividades de la UE y a los Estados miembros, y muy especialmente cómo se controla su cumplimiento.

Es así que a continuación se examinarán algunas de las implicaciones de la normativa sobre bienestar animal para el funcionamiento diario de la Unión, atendiendo primero a las vías por las que los niveles comunitarios de bienestar animal se proyectan hacia el exterior de la UE, y después a los mecanismos para garantizar su cumplimiento en el interior. O lo que es lo mismo, se inquirirán las repercusiones de los actos en las relaciones internacionales

de la Unión (apartado a), para después examinar la incidencia en el ámbito comunitario (apartado b).

### A) EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UE

La UE intenta promover un aumento del bienestar animal en el ámbito internacional, tanto en sus relaciones multilaterales como en sus relaciones bilaterales. Debe distinguirse de qué modo articula este cometido en sus relaciones con Organizaciones Internacionales y con terceros países.

En relación a la primera cuestión, se constata como la Unión promueve el bienestar de los animales a través de su participación en iniciativas de organizaciones internacionales, en particular de la OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal), el Consejo de Europa y la OMC (Organización Mundial del Comercio). Por un lado, tal y como se declaró en una resolución del Consejo de Ministros de Agricultura adoptada en diciembre de 2002, la OIE es el organismo encargado de elaborar normas y directrices internacionales zoonosanitarias, tomándose como referente las directrices sobre bienestar animal que adoptó en mayo de 2004 y de 2005.

Por lo que se refiere al Consejo de Europa, la Comunidad Europea es parte o actúa en calidad de observador en varios de los convenios destinados a mejorar el bienestar animal en ámbitos tales como los ensayos efectuados con animales, el transporte, la cría y el sacrificio<sup>83</sup>. Asimismo, en las negociaciones de los acuerdos de la OMC se presiona para que se acepte el bienestar animal como cuestión no comercial en el comercio agrícola, ya que no se menciona explícitamente en ninguno de los acuerdos y “*es de suma importancia que el comercio no socave los esfuerzos comunitarios para mejorar la protección del bienestar de los animales*”<sup>84</sup>. En este sentido, la Propuesta de la UE a la OMC sobre el bienestar de los animales y el comercio en la agricultura de 28 de junio de 2000, señalaba que “*la CE al plantear las cuestiones relativas al bienestar de los animales en el (este contexto) no*



(perseguía) el objetivo de establecer una base para la introducción de nuevos tipos de obstáculos no arancelarios, sino promover normas estrictas de protección del bienestar de los animales, con el fin de facilitar una información clara a los consumidores, sin perjuicio de preservar al mismo tiempo la competitividad del sector agropecuario y de la industria de productos alimentarios de la CE<sup>85</sup>.

Paralelamente a participar en las iniciativas multilaterales, la UE impulsa el bienestar de los animales en sus relaciones bilaterales. Se diferencian las que mantiene con los *países exportadores* de aquéllas que mantiene con otros socios comerciales. En relación a las primeras, ya se ha mencionado que las importaciones de productos animales (entendidas como la circulación en los Estados miembros de productos procedentes de terceros países) están sujetas a una serie de requisitos comunitarios de sanidad animal para evitar la transmisión de enfermedades a personas u otros animales. Éstos incluyen condiciones generales aplicables también al comercio intracomunitario establecidas en Directivas del Consejo específicas (producción en establecimientos autorizados bajo la supervisión de un veterinario oficial, posibles controles en lugares de destino...) y otras que se suelen incluir en Decisiones de la Comisión (acompañarlos de certificados veterinarios oficiales del país exportador, someterlos a examen en el puesto fronterizo a la entrada en la UE...). Asimismo, al tratar de las normas indirectamente relacionadas con el bienestar de los animales se ha aludido a determinadas restricciones a la importación, exportación, circulación, e incluso oferta de venta de algunos productos. Además, la Unión ha iniciado negociaciones sobre las normas sobre el bienestar animal que deben incorporarse en los acuerdos bilaterales entre la UE y los proveedores de animales y productos de origen animal de terceros países (como Chile y Canadá)<sup>86</sup>.

Por otro lado, y respecto a las relaciones con *otros socios comerciales*, la UE ha concluido desde mitad de los noventa Acuerdos bilaterales Sanitarios y Fitosanitarios con diversos países y organizaciones internacionales (Andorra, Canadá, Chile Islas Faroe, Méjico, Nueva Ze-

landa, San Marino, EEUU, Suiza...) <sup>87</sup> en los que se incorpora y dice tener en cuenta el bienestar animal al tratar las medidas aplicables al comercio de animales y productos de origen animal. Por esta vía, se fomenta activamente la inclusión del bienestar de los animales en el marco de los acuerdos veterinarios. Por ejemplo, en el marco del acuerdo MSF CE-Chile se ha creado ya un grupo de trabajo específico sobre el bienestar animal con el fin de alcanzar una posición común sobre la aplicación de las Directrices de la OIE sobre el bienestar de los animales. Cabe tener presente también que, con algunos de estos países (como Canadá, la Federación de Rusia y EEUU), se han celebrado otros acuerdos internacionales destinados a establecer normas de captura no cruel a escala internacional.

Junto a lo anterior, no puede perderse de vista que en las negociaciones de preadhesión también se tiene en cuenta el bienestar animal, a la hora de prever períodos transitorios en la recepción de los actos comunitarios sobre esta materia. Tales demoras dependen en gran medida de la situación del país candidato, y el carácter de la normativa comunitaria. Por ejemplo, en el caso de la última adhesión de Bulgaria y Rumania, no se permiten derogaciones en la transposición y ejecución de la legislación de la UE sobre seguridad alimentaria,

## B) EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN

La protección del bienestar animal otorgada por estas normas afecta fundamentalmente a los Estados miembros de la Unión dentro de cada país y en sus relaciones respectivas. Puede resultar directamente aplicable, dependiendo del tipo de norma del que se trate (Reglamento, Directiva...), y, en cualquier caso, es exigible ya sea *per se* o tras la transposición. Por ello, puede afirmarse que las anteriores normas comunitarias forman parte del ordenamiento jurídico español a todos los efectos, debiendo aplicarse por los operadores jurídicos de nuestro país con la prevalencia que a dichas disposiciones les corresponde, esto es, su primacía

sobre cualquier norma interna contraria, ya sea anterior o posterior.

Son los Estados miembros, de este modo, quienes tienen la obligación de asegurar el estricto cumplimiento de la normativa comunitaria no sólo transponiendo sus normas al Derecho interno, sino también garantizando su aplicación a través de las actividades de control<sup>88</sup>. En este sentido, debemos reseñar la existencia de diversos *mecanismos para controlar* el cumplimiento efectivo de la normativa comunitaria. Por un lado, cabe formular quejas ante la autoridad competente del Estado miembro afectado. A raíz de estas denuncias administrativas presentadas por algunas organizaciones han sido sancionados ayuntamientos como los de Vitoria-Gasteiz (por realizar “sorteos de cerdos”), Manganases de la Polvorosa (por el “lanzamiento de una cabra” desde el campanario) y Soria (por “La Saca”, un espectáculo taurino popular); e incluso particulares como una bruja apodada Trini, quien en marzo de 2003 maltrató ante las cámaras y sacrificó después a un gallo. Un asunto más reciente, tiene que ver con la queja formulada por varias ONGs acerca de “La Salud de los Zoos” en España<sup>89</sup>.

Por otro lado, y para el caso de que la autoridad competente no aplique la normativa, la Comisión puede considerar el inicio de un *procedimiento de infracción* (con arreglo al art. 226 del TCE) contra el Estado miembro en cuestión si dispone de datos suficientes y fiables. Esta información sobre la falta de aplicación de las normas comunitarias por un Estado puede proceder bien de denuncias de organizaciones o individuos particulares, bien de los propios servicios de la Comisión que cuenta con los informes de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (un servicio que realiza inspecciones para verificar la aplicación e imposición de modo uniforme de la legislación europea en

los Estados miembros)<sup>90</sup>. La Comisión dará la oportunidad al Estado de presentar sus observaciones y emitirá un dictamen motivado; y, si el Estado no lo observa en plazo, tiene la posibilidad de plantear la cuestión ante el TJCE a través de un recurso por incumplimiento. En este punto, resaltar la queja de una ONG ante la Comisión Europea por la “caça amb barraca” catalana que desembocó en una denuncia de la Comisión ante el TJCE, que ya había condenado este tipo de caza en diciembre de 2004 en relación con el “parany” valenciano.

Desgraciadamente, como los actos comunitarios sobre protección y bienestar de los animales son las más de las veces directivas, con frecuencia se presentan denuncias a la Comisión y finalmente es el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el que termina por aplicar el Derecho comunitario y declarar los incumplimientos. Se trata de la consecuencia habitual de la intervención legislativa comunitaria indirecta, que plantea problemas por falta de transposición en plazo y deficiencias en la misma.

En definitiva, los esfuerzos de las instituciones comunitarias por construir un *corpus iuris* armonizado sobre protección y bienestar animal se topan con importantes obstáculos a la hora de plasmarse en normativas nacionales armonizadas y efectivas. Tales obstáculos son frecuentes en todos los sectores del Derecho de la UE, si bien en este punto se intensifica la responsabilidad de las autoridades internas y la necesidad de una supervisión reforzada de la Comisión Europea. Se requiere, por tanto, por cada uno de los Estados miembros un compromiso claro con la cultura del bienestar de los animales, que necesariamente debe reflejarse en un desarrollo y aplicación coherente en el Derecho interno de la normativa comunitaria analizada.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

1. European Commission; “Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals”, *Special Eurobarometer* 229, junio 2005, en [http://ec.europa.eu/comm/food/animal/welfare/euro\\_barometer25\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/food/animal/welfare/euro_barometer25_en.pdf) (mayo 2009). Para una actualización de sus resultados, *vid.* European Commission; “Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals Wave 2”, *Special Eurobarometer* 229(2), marzo 2007, en [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/survey/sp\\_barometer\\_fa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/survey/sp_barometer_fa_en.pdf) (septiembre 2009)

Otro sondeo más reciente vuelve a poner de manifiesto que los ciudadanos de la UE consideran el bienestar animal como una cuestión de notable relevancia, *vid.* European Commission; “Attitudes of EU citizens towards Animal Welfare”, *Special Eurobarometer 270*, marzo 2007, en [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/survey/index\\_en](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/survey/index_en) (septiembre 2009)

2. Esta es la línea de pensamiento del profesor Pérez Monguió. A este respecto y teniendo en cuenta su extensa obra, *vid.* especialmente Pérez Monguió, J.; “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*, Vol. 9, 2003, disponible en <http://www2.uca.es/revista/uca-investiga/opinion/enlaceopinion.htm> (mayo 2009)

3. Se trata del “Plan de Acción Comunitario sobre Protección y Bienestar de los Animales 2006-2010”, *cfr.* 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](http://ec.europa.eu/comm/food/animal/welfare/com_action_plan230106_es.pdf) (mayo 2009)

4. Puede consultarse la última versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del año 2006 (DO C321E de 29 de diciembre), en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm> (mayo 2009). Para acceder directamente a su texto, cabe dirigirse a <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/ce321/ce32120061229es00010331.pdf> (mayo 2009), pp. 37 y ss.

5. Se trata, pues, de un acto adoptado por el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, que se considera necesario para lograr “en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad” sin que el Tratado CE “haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto”.

6. *Vid.* entre los actos indirectamente relacionados con el bienestar animal el Reglamento 998/2003 sobre circulación de animales de compañía *por el que se aprueban las normas zoonosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial*, DO L 146 de 13-6-2003, y el Reglamento (CE) 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, p. 206/320.

7. Propuesta de Reglamento sobre el comercio de los productos derivados de las focas, COM (2008) 469.

8. Es el caso de la Directiva 86/609 del Consejo de 24 de noviembre de 1986, *relativa a la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros respecto a la protección de los animales utilizados para la experimentación y otros fines científicos*, DO L de 18-12-1986, pp. 1-28.

9. *Vid.* la mencionada versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del año 2006, p. 314.

10. Texto publicado en el Diario Oficial nº C 310 de 16-12-2004 y disponible en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm> (mayo 2009). Para acceder directamente al precepto mencionado, cabe dirigirse a <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML> (mayo 2009), pp. 55-56.

11. Destaca el cambio de enfoque, abandonándose el concepto constitucional para optar por un texto que modificará los Tratados vigentes sin sustituirlos. *Cfr.* Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas 21 y 22 de junio de 2007”, Rev. 1 Concl. 2, 20 julio 2007, especialmente pp. 2-3 y Anexo I, accesible a través de [http://europa.eu/institutional\\_reform/chronology/index\\_es.htm](http://europa.eu/institutional_reform/chronology/index_es.htm) (agosto 2009)

12. Texto publicado en el Diario Oficial nº C 306 de 17-12-2007 y disponible en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm> (agosto 2009). Para acceder directamente al artículo mencionado, pueden consultarse las Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea publicadas en el Diario Oficial nº C 115 de 9-5-2008, sitas en <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:ES:HTML> (septiembre 2009), p. 54.

13. 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.* Farm Animal Welfare Council; “Five Freedoms”, en <http://www.fawc.org.uk/freedoms.htm> (julio 2009)

14. Sobre la Directiva en materia de experimentación con animales, *vid.* López-Almansa, E.; “Ciencia y experimentación animal: qué nos dice la UE”, *Studia Bioética*, en prensa, especialmente pp. 4 y ss y nota a pie 6.

15. DO L 18 de 23-1-2003.
16. DO L 395 de 30-12-1989. Ha sufrido numerosas modificaciones, lo que justifica que el pasado año se haya impulsado la adopción de otro acto posterior que codifique su texto, la Propuesta de Directiva del Consejo *relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios*. (Versión codificada), COM (2008) 99 final.
17. DO L 224 de 18-8-1990. Del mismo modo, este acto ha sido enmendado en reiteradas ocasiones. La última modifica su Anexo A, *vid.* Directiva 2002/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2002, *por la que se modifican las Directivas 90/425/CEE y 92/118/CEE en lo que respecta a las condiciones sanitarias de los subproductos animales*, DO L 315 de 19.11.2002, pp. 14-15.
18. DO L 146 de 13-6-2003.
19. Pérez Monguió, J.; *Animales de Compañía*, Barcelona, Bosch, 2005, pp. 151-178, especialmente pp. 152 y 173-178.
20. Decisión de la Comisión de 26 de noviembre de 2003, *por la que se establece un modelo de pasaporte para los desplazamientos intracomunitarios de perros, gatos y hurones*, DO L 312 de 27-11-2003.
21. El período transitorio ha sido ampliado recientemente, por el Reglamento (CE) 454/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, *que modifica el Reglamento (CE) 998/2003, por el que se aprueban las normas zosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial, en lo que respecta a la ampliación del período transitorio*, DO L 145 de 4.6.2008, pp. 238-239.
22. Esta agencia comunitaria proporciona a las instituciones comunitarias y los Estados miembros dictámenes científicos independientes sobre todas las cuestiones que afectan a la seguridad alimentaria. Asimismo, evalúa los riesgos existentes en la cadena alimentaria e informa al público de los mismos. Su labor de asesoramiento científico sobre todas las cuestiones que afectan directa o indirectamente a la seguridad alimentaria, incluye la salud y bienestar de los animales.
23. Se trata de un comité de reglamentación de los contemplados en la Decisión sobre comitología, esto es, a cuya intervención queda sujeta la atribución de poderes de decisión por el Consejo a la Comisión. Su actuación abarca toda la cadena de producción alimentaria, desde las cuestiones relativas a la salud de los animales en la granja hasta el producto que llega a la mesa de los consumidores. De hecho, una de sus ocho secciones se ocupa de la sanidad animal y el bienestar de los animales.
24. DO L 31 de 1-2-2002.
25. DO L 139 de 30-4-2004. Sus últimas modificaciones han sido introducidas por el Reglamento (CE) 219/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, *por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Segunda parte*, DO L 87 de 31-3-2009, pp. 109-154.
26. Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003, *por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001*, DO L 270 de 21-10-2003.
27. Para profundizar en las medidas de reforma de la PAC con incidencia en el bienestar animal, *vid.* Comisión Europea; 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, pp. 6-7.
28. Reglamento (CE) nº 338/97 del Consejo de 9 de diciembre de 1996, *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.
29. DO L 103 de 25-4-1979. Pueden concretarse sus variaciones y derogaciones temporales en el sistema EUR-LEX, <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm> En este sentido, el último acto a destacar es el Reglamento (CE) 318/2008 de la Comisión de 31 de marzo de 2008, que sustituye íntegramente el Anexo.

30. Cfr. arts. 9, 6.3 y 7 *ibidem*.
31. DO L 206 de 22-7-1992. *Vid.* Dictámenes rectificativos en DO L 59 de 8-3-1996, y DO L 31 de 6-2-1998.
32. El Reglamento (CEE) nº 348/81 del Consejo de 20 de enero de 1981 (*relativo a un régimen común aplicable a las importaciones de productos derivados de los cetáceos*, DO L 39 de 12-08-1981), adopta medidas restrictivas a las importaciones. Concretamente, prohíbe la importación con fines comerciales de productos derivados de los cetáceos y requiere la existencia de una autorización estatal de importación si se destinan a otros fines. Además, en estos momentos se está tramitando por el procedimiento de codecisión una propuesta de Reglamento sobre el comercio de los productos derivados de las focas, COM (2008) 469.
33. La Directiva 83/129/CEE de 28 de marzo de 1983 *relativa a la importación en los Estados miembros de pieles de determinadas crías de foca y productos derivados* (DO L 91 de 9-4-1983), protege determinadas especies de focas (la foca rayada o “de capa blanca”, y la foca con capucha o “de lomo azul”) de la caza no tradicional. En consecuencia, prohíbe la importación con fines comerciales de determinados productos procedentes de las crías de estas especies de foca, salvo los derivados de la caza de los inuit.
34. Cfr. Decisión 82/461/CEE del Consejo de 24 de junio de 1982, *relativa a la celebración del Convenio sobre conservación de las especies migratorias de la fauna silvestre (Convención de Bonn)*, DO L 210 de 19-7-1982; Decisión 81/691/CEE del Consejo de 4 de setiembre de 1981, *relativa a la celebración de la Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico*, DO L 252 de 5-9-1981; Decisión 93/626/CEE del Consejo de 25 de octubre de 1993, *relativa a la celebración del Convenio sobre la diversidad biológica*, DO L 309 de 13-12-1993-Rectificación DO L 82 de 25-3-1994; Decisión 82/72/CEE del Consejo de 3 de diciembre de 1981, *referente a la celebración del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna)*, DO L 38 de 10-2-1982; y Decisión 96/191/CE del Consejo de 26 de febrero de 1996, *relativa a la celebración del Convenio para la protección de los Alpes (Convenio de los Alpes)*, DO L 61 de 12-3-1996.
35. DO L 3 de 5-1-2005.
36. Council of Europe; *European Convention for the Protection of Animals During International Transport (Revised)*, CETS No. 193, disponible en “Council of Europe-Activities-Legal Affairs-Treaty Office-Treaties-Complete List- European Convention for the Protection of Animals During International Transport (Revised)”, en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=193&CM=8&DF=7/19/2007&CL=ENG> (julio 2009)
37. En este punto *vid.* Comisión Europea; Libro Verde de 12 de diciembre de 2006, *sobre las aplicaciones de la navegación por satélite*, COM (2006) 769 final.
38. 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.
39. Directiva 98/58/CE del Consejo *relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas*, DO L 221 de 8-8-1998.
40. Council of Europe; *European Convention for the Protection of Animals Kept for Farming Purposes*, CETS No. 087, March 1976, disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=087&CM=8&DF=7/19/2007&CL=ENG> (julio 2009). Fue modificado en 1992 por un protocolo, Council of Europe, *Protocol of Amendment to the European Convention for the Protection of Animals Kept for Farming Purposes*, February 1992, cuyo texto se encuentra accesible en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=145&CM=8&DF=7/19/2007&CL=ENG> (julio 2009). En relación a los mismos y su aprobación por la UE, cfr. Decisión del Consejo 78/923/CEE de 19 de junio de 1978, *relativa a la celebración del Convenio Europeo sobre protección de los animales en las ganaderías*, DO L 323 de 17-11-1978, pp. 12-13; y su modificación por *Protocol of amendment to the European Convention for the protection of animals kept for Farming Purposes*, DO L 395 de 31-12-1992.
41. Cfr. art. 1.2 de la Directiva 98/58/CE.
42. Directiva 1999/74/CE del Consejo, DO L 203 de 3-8-1999, modificada por el Reglamento (CE) nº 806/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003, *por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento consultivo (mayoría cualificada)*, DO L 122 de 16-5-2003. En relación a la misma, *vid.* asimismo la Directiva 2002/4/CE de la Comisión de 30 de enero de 2002, *relativa al registro de establecimientos de gallinas pone-*

*doras, cubiertos por la Directiva 1999/74/CE del Consejo; modificada a su vez por la Directiva 2006/83/CE del Consejo de 23 de octubre de 2006, por la que se adapta la Directiva 2002/4/CE relativa al registro de establecimientos de gallinas ponedoras, cubiertos por la Directiva 1999/74/CE del Consejo con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía, DO L 362 de 20-12-2006.*

43. La anterior Directiva del Consejo (91/629/CEE DO L 340 de 11-12-1991) ha sido derogada por la Directiva 2008/119/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, *relativa a las normas mínimas para la protección de terneros*, DO L 10 de 15-1-2009, pp. 7-13.

44. La anterior Directiva del Consejo (91/630/CEE DO L 340 de 11-12-1991) ha sido derogada por la Directiva del Consejo 2008/120/CE, de 18 de diciembre de 2009, *relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos*, DO L 47 de 18-2-2009, pp. 5-13.

45. Propuesta de Directiva del Consejo COM (2005)221 de 30 de mayo, DO C 146 de 16-6-2005, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0221es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0221es01.pdf) (mayo 2009)

46. Directiva 2007/43/CE del Consejo de 28 de junio de 2007, *por la que se establecen las disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne* (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 182 de 12-7-2007. Se establece como fecha límite para su transposición el 30 de junio de 2010.

47. Directiva *relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza*, DO L 340 de 31-12-1993.

48. Su texto se encuentra disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=102&CM=8&DF=7/19/2007&CL=ENG> (julio 2009) Respecto a la participación de la CE, Decisión del Consejo 88/306/CEE de 16 de mayo de 1988, *relativa a la aprobación del Convenio europeo sobre la protección de los animales de sacrificio*, DO L 137 de 2-6-1988.

49. Cfr. art. 1.2 de la Directiva 93/119/CE.

50. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA por sus siglas en inglés) ha adoptado dos opiniones científicas sobre los métodos de aturdimiento y sacrificio: EFSA, *Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare (AHAW) on a request from the Commission related with the welfare aspects of the main systems of stunning and killing applied to commercially farmed deer, goats, rabbits, ostriches, ducks, geese and quail*, 13 de febrero de 2006, disponible en [http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa\\_locale-1178620753812\\_1178620773440.htm](http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa_locale-1178620753812_1178620773440.htm) (agosto 2009); y EFSA, *Summary of Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare (AHAW) on a request from the Commission related to welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals*, 15 de junio de 2004, accesible a través de [http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa\\_locale-1178620753812\\_1178620775454.htm](http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa_locale-1178620753812_1178620775454.htm) (agosto 2009)

51. Cfr. La Propuesta de la Comisión de un Reglamento del Consejo COM/2008/0553 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0553:ES:NOT> (septiembre 2009)

52. 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.

53. *Vid.*, entre otros, los informes de Eurogroup for Animal Welfare/EWLA; *Report on the implementation of the EU zoo Directive*, March 2006, disponible en <http://www.eurogroupforanimals.org/policy/pdf/zooreportmar2006.pdf> (agosto 2009); y, para el caso de España, Infozoos; *La Salud de los Zoos. Adecuación de los parques zoológicos españoles al Real Decreto 31/2003*, 2006, accesible en <http://www.infozoos.org/descargas/La%20salud%20de%20los%20zoos.pdf> (julio 2009)

54. 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. Para adaptar a la evolución científica sus anexos técnicos (que contienen, entre otras, las líneas directrices relativas al alojamiento y los cuidados de los animales), se modificó por la Directiva 2003/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2003, DO L 230 de 16-9-2003.

Estos actos son congruentes con la participación de la CE en los trabajos del Consejo de Europa. De hecho, la Comunidad celebró el Convenio Europeo sobre protección de los animales vertebrados utilizados para experimentación y otros fines científicos (Decisión del Consejo 1999/575/CE de 23 de marzo de 1998, Diario Oficial L 222 de 24-8-1999), y su Protocolo de Enmienda (Decisión 2003/584/CE del Consejo de 22 de julio de 2003, DO L 198 de 6-8-2003).



Más recientemente, una Decisión del Consejo 2006/403/CE de 25 de abril de 2006 establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Comunidad en lo relativo a una propuesta de modificación del apéndice A del Convenio Europeo sobre protección de los animales vertebrados utilizados para experimentación y otros fines científicos, DO L 156 de 9-6-2006.

55. ECVAM fue creado por la Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo SEC(91)1794 final de octubre de 1991, *Creación de un Centro Europeo para la Validación de Métodos Alternativos*, en cumplimiento de la previsión de la Directiva 86/609/CEE que requiere que la Comisión y los Estados Miembros apoyen activamente el desarrollo, validación y aceptación de métodos que reduzcan, refinen o reemplacen el empleo de animales de laboratorio (el conocido “principio de las tres erres”). Sus funciones se recogen en la mencionada Comunicación: coordinar la validación de métodos alternativos a ensayos con animales en la UE, servir de centro de intercambio de información a este respecto, establecer y gestionar una base de datos, y promover el diálogo entre los implicados para desarrollar estos métodos y que estos sean reconocidos en el ámbito internacional.

56. Cfr. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Cuarto informe sobre las estadísticas relativas al número de animales utilizados para experimentación y otros fines científicos en los Estados miembros de la Unión Europea*, COM (2005) 7 final, de 20 de enero de 2005, no publicado en el Diario Oficial. Las últimas cifras son todavía más elevadas, *vid.* Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Quinto informe sobre las estadísticas relativas al número de animales utilizados para experimentación y otros fines científicos en los Estados miembros de la Unión Europea*, COM (2007) 0675 final, de 5 de noviembre de 2007, no publicado en el Diario Oficial.

57. Reglamento (CE) 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, *relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión*, DO L 396 de 30-12-2006.

58. *Vid.* Propuesta de la Comisión 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, DO C 13 de 19-1-2005; y Resolución legislativa del Parlamento Europeo *sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se introducen normas de captura no cruel para algunas especies animales (COM(2004)0532 – C6-0100/2004 – 2004/0183(COD))*, de 13 de diciembre de 2005, P6\_TA(2005)0500, disponible a través de [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=es&DosId=191601](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=es&DosId=191601) (agosto 2009)

59. Cfr. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas de captura no cruel para algunas especies animales*, COM (2004) 532 final, DO C 157/70 de 28-6-2005, pp. 70-71.

60. *Ibidem*, par. 4 p. 71 y nota a pie 2.

61. *Ibidem* pars. 6.1, 6.2 y 11.5, pp. 72-73.

62. Cfr. Informe del Parlamento Europeo de 19 de septiembre de 2006, *sobre un Plan de Acción Comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010*, A6-0290/2006 final, p. 28, par. 21, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0290+0+DOC+WORD+V0//ES&language=ES> (septiembre 2009)

63. *Vid. supra* nota 3.

64. En el mencionado 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, se 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](http://ec.europa.eu/comm/food/animal/welfare/work_doc_strategic_basis230106_es.pdf) (mayo 2009)

65. Propuesta de Reglamento del Consejo *relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza*, COM (2008) 553 final, tramitada por el procedimiento de consulta 2008/0180 y adoptada por el Consejo el 24 de septiembre de este año. Al adoptarse un Reglamento, se garantiza la aplicación uniforme del acto y por lo tanto se evitan las cargas y desigualdades que generarían las transposiciones nacionales de una Directiva. Como antecedentes, pueden consultarse sendos dictámenes de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria de los años 2004 y 2006 y una Opinión de la Oficina Alimentaria y Veterinaria disponible en [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/slaughter/fve\\_new\\_reg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/slaughter/fve_new_reg_en.pdf) (septiembre 2009)

66. Precisamente, la Comisión adoptó 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 final, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006\\_0258es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0258es01.pdf) (septiembre 2009); 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, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006\\_0669es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0669es01.pdf) (septiembre 2007). La primera se ha traducido en la ya mencionada Directiva 2008/119/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, DO L 10 de 15.1-2009, pp. 7-13; y la segunda en la Directiva 2008/120/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, DO L 47 de 18-2-2009, pp. 5-13.

67. Informe de la Comisión al Consejo sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva 98/58 relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas, COM (2006) 838 final.

68. Decisión de la Comisión 2006/778/CE, de 14 de noviembre de 2006, *por la que se establecen requisitos mínimos para la recogida de información durante la inspección de unidades de producción en las que se mantengan determinados animales con fines ganaderos*, DO L 314 de 15-11-2006, pp. 39-47.

69. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *sobre los diferentes sistemas de cría de las gallinas ponedoras y más particularmente los cubiertos por la Directiva 1999/74/CE*, COM (2008) 865 final

70. El último es del año 2008, *vid.* Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *sobre el Desarrollo, la Validación y la Aceptación Legal de Métodos Alternativos a la Experimentación con Animales en el Sector de los Cosméticos*, COM/2008/0416 final.

71. Es la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *sobre los productos cosméticos (refundición)* (SEC(2008)117) (SEC(2008)118) COM/2008/0049 final, con base jurídica en el artículo 95 TCE sobre aproximación de las legislaciones. Sobre experimentación con animales, *vid.* el capítulo V.

72. Cfr. 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, pp. 6 y 8.

73. Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos*, COM (2008) 543 final.

74. Organización Mundial sobre Sanidad Animal; *Código Sanitario para los Animales Acuáticos*, 2009, título 7, disponible en [http://www.oie.int/esp/normes/fcode/E\\_summry.htm](http://www.oie.int/esp/normes/fcode/E_summry.htm) (septiembre 2009)

75. Comisión Europea; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura Europea*, COM (2002) 511 final, cfr. medida propuesta núm. 4.7.

76. La Comisión ha hecho balance de los resultados obtenidos por la estrategia comunitaria para el crecimiento de la acuicultura y pretende tratar las causas de su estancamiento, *vid.* Comisión Europea; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 8 de abril de 2009, *Construir un futuro sostenible para la acuicultura - Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea*, COM (2009) 162 final.

77. Ya se ha visto que esta iniciativa no prosperó. Pero también se ha advertido que, aunque el Parlamento Europeo la rechazase el 13 de diciembre de 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*. *Vid. supra* notas 58 y 59. De hecho en el último de los apartados de la Comunicación que adopta el Plan de Acción (COM(2006) 13 final) se incluye dentro de las acciones planeadas para el año 2009 la “*determinación de normas sobre captura no cruel con vistas a su aplicación en la UE para 2014*”.

78. Cfr. Comisión Europea; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *por la que se prohíbe la comercialización y la importación o exportación desde la Comunidad de pieles de perro y de gato y de productos que las contengan*, COM(2006) 684 final de 20-11-2006, DO C 78 de 11-4-2007, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006\\_0684es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0684es01.pdf) (septiembre 2009); y el Reglamento 1523/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, *por el que se prohíbe la comercialización y la importación a la Comunidad, o exportación desde esta, de pieles de perro y de gato y de productos que las contengan*, DO L 343 de 27-12-2007, pp. 1-4.

79. La ya mencionada Propuesta de Directiva COM (2005)221 de 30 de mayo, DO C 146 de 16-6-2005, que finalmente vio la luz en julio de 2007. *Vid. supra* nota 45. Conforme al artículo 12, el plazo de transposición expira el 30 de junio de 2010.
80. Por el momento, las normas de la UE para la comercialización de los huevos y la carne de aves de corral ya prevén condiciones para el etiquetado en relación con el bienestar animal, como por ejemplo el método de cría de las aves.
81. Para profundizar en estos aspectos, *vid.* López-Almansa Beaus, E.; “Legislación europea sobre protección de los animales tras el Plan de Acción 2006-2010”, *Revista de Bioética y Derecho*, (Observatorio de Bioética y Derecho, PCB-UB), Núm. 9, enero 2007, pp. 4-5. *Vid.* también COPA/COGECA; “Reacción del COPA y de la COGECA frente al Plan de acción de la Comisión europea sobre el bienestar de los animales 2006-2010”, 20 marzo 2006. En otros documentos de interés, *vid.* Eurogroup for Animal Welfare; *Animal Welfare Action Plan (AWAP)*, Briefing, febrero 2006, [http://www.eurogroupanimalwelfare.org/pdf/briefing\\_away\\_feb06.pdf](http://www.eurogroupanimalwelfare.org/pdf/briefing_away_feb06.pdf) (mayo 2009)
82. Comisión Europea; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10-9-2008, *Plan de Acción para la aplicación de la Estrategia de Salud Animal de la UE*, COM (2008) 545 final, p. 3.
83. Para acceder a una lista sobre el estado de las firmas y ratificaciones de los convenios del Consejo de Europa relacionados con la protección de animales, véase <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=42&CM=16&CL=ENG> (junio 2009)
84. Commission Directorate-General for Agriculture; *EU agriculture and the WTO*, 2001, <http://ec.europa.eu/comm/agriculture/external/wto/newround/full.pdf> (mayo 2009), p. 11, traducción libre de la autora.
85. Horgan R. (Comisión Europea); “Legislación de la UE sobre bienestar animal: situación actual y perspectivas”, *Redvet Revista electrónica de veterinaria*, Volumen VIII Número 12B, diciembre 2007, p. 6.
86. Abarcan actualmente normas sobre el aturdimiento y el sacrificio, y podrían ampliarse al transporte terrestre y marítimo de animales, *vid.* Horgan R. (Comisión Europea), *op cit*, p. 5.
87. *Vid.* entre otros el Acuerdo de Asociación entre la CE y los Estados miembros y Chile sobre medidas sanitarias y fitosanitarias aplicables al comercio de animales y productos de origen animal, plantas y productos de las plantas y otros productos y bienestar animal, Anexo IV: Decisión del Consejo de 18 de noviembre de 2002.
88. Además de las previsiones generales de los Tratados constitutivos sobre la responsabilidad de los Estados miembros de velar por el cumplimiento del Derecho de la Unión, existen actos específicos sobre salud y bienestar animal que encomiendan al Estado la labor de controlar el cumplimiento de los actos de este sector normativo. *Vid.* entre otros el Reglamento 1/2005 sobre bienestar de los animales durante el transporte, *op. Cit.*; el Reglamento 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, *sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales*, DO L 165 de 30-4-2004, pp. 1-141; y el Reglamento 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, pp. 206-320.
89. *Vid. supra* nota 8.
90. Los últimos informes que afectan a España inciden, entre otras materias, en el bienestar animal de cerdos y gallinas ponedoras (2005), los subproductos animales no destinados al consumo humano (2006), el bienestar animal en el sacrificio (2007), y la vacunación de emergencia contra la lengua azul (2008). Puede accederse a todos ellos a través de [http://ec.europa.eu/food/fvo/ir\\_search\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm) (septiembre 2009)  
En el año 2009, está prevista una inspección sobre el comercio intracomunitario de équidos y otra sobre la seguridad de los piensos, cfr. European Commission; *Food and Veterinary Office Programme of Audits and Inspections 2009*, 2009.

**Fecha de recepción: 22 de julio de 2009**

**Fecha de aceptación: 21 de septiembre de 2009**