

Artigo

Lucía Belver · Mercedes Camiña · Jesús Cantalapiedra

Análisis de la situación de la normativa sancionadora en materia de bienestar animal en el sector ganadero, ¿quedan aspectos en los que avanzar?

Recibido: 17 febreiro 2021 / Aceptado: 5 maio 2021
© IBADER- Universidade de Santiago de Compostela 2021

Resumen La sociedad civil lleva reclamando desde hace décadas, políticas que mejoren y garanticen el Bienestar animal dentro de un sentimiento de concienciación sobre la mejora de vida, el respeto y la defensa de los animales tanto de producción como de compañía. Este concepto ha ido evolucionando y ampliándose hasta entender que dicho bienestar debe reflejar un estado de completa salud mental y física del animal que contribuya a una mejor adaptación al ambiente que le rodea. En este artículo se intenta analizar el estado actual de la legislación en materia de bienestar animal en Galicia y su régimen sancionador como mecanismo de coerción y/o corrección de determinadas conductas, y, en base a ello, los posibles avances normativos que aún pudieran ser necesarios para alcanzar un objetivo óptimo de bienestar animal en nuestras explotaciones ganaderas.

Palabras clave Bienestar animal, Normativa, Análisis, Sanciones.

Analysis of the situation of the punitive regulations on animal welfare in the livestock industry, are there still areas where progress can be made?

Summary Policies which improve and guarantee Animal Welfare have been demanded by civil society for decades, within a sense of awareness about the improvement of the quality of life, respect and defense of both production and companion animals. This concept has been evolving and expanding in order to understand that this welfare must reflect a state of complete mental and physical health of the animal which helps him to be in perfect harmony with the environment. This article attempts to analyze where the legislation on Animal Welfare in Galicia is and its sanctioning regime as a mechanism for coercion and / or correction of certain behaviors, and, based on this, the possible regulatory advances which could still be necessary to achieve an optimal objective of Animal Welfare in our livestock farms.

Keywords Animal welfare, Regulations, Analysis, Punitive Regulations.

Lucía Belver
Servicio Jurídico. Consellería do Medio Rural. Xunta de Galicia
Email: lucia.belver.quiroga@xunta.es

Mercedes Camiña
Departamento de Fisiología. Universidad de Santiago de Compostela.
Email: merchi.camina@usc.es

Jesús Cantalapiedra
Servicio de Ganadería. Consellería do Medio Rural. Xunta de Galicia.
Email: jesus.juan.cantalapiedra.alvarez@xunta.es

<https://doi.org/10.15304/rr.id7687>



Introducción

El bienestar animal como principio y base de manejo de la ganadería actual es un término relativamente reciente (Broom 1988, Broom & Johnson 1993, McGlone 1993). En el sector ganadero dicho concepto ha sufrido una clara evolución, hasta el punto de entender que el bienestar no sólo incide en el propio animal determinando que su nivel de producción sea el adecuado y que los productos que de él se obtengan sean de calidad (Broom & Molento 2004), sino también en el funcionamiento de la explotación y en sus resultados económicos. En consonancia con esta evolución, la normativa que tiende a garantizar que dicho bienestar se materialice en los animales de producción es también muy reciente y sus avances también lo son en función de la evolución de dicho concepto (Puerta et al, 2011, Belver et al, 2020).

Dentro de esta evolución normativa podemos decir que el Convenio Europeo de 10 de marzo de 1976 del Consejo de Europa es el punto de partida, recogiendo las normas mínimas sobre protección de los animales en las explotaciones ganaderas, y que supone sin lugar a duda, el primer paso en el ámbito europeo para establecer las bases de una legislación sobre el bienestar de los animales (firmado por España en 1988).

Más adelante, en el año 1998, el Parlamento Europeo adopta la Directiva 98/58/CE, en la que se establecen las normas mínimas para la protección de los animales en las explotaciones ganaderas. Posteriormente se aprobaron el Reglamento (CE) 1/2005, relativo a la protección de animales durante el transporte y el Reglamento (CE) 1099/2009 sobre la protección de los animales en el momento de su sacrificio, a los que hay que añadir otras normas específicas para animales utilizados para fines científicos o experimentación. En España, la normativa general básica en materia de bienestar de los animales la establece el Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo (que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 98/58/CE).

La Ley 8/2003 de sanidad animal, dispone un amplio régimen sancionador, y aunque hace alguna alusión a la protección de los animales, en el ámbito de explotación (artículos 7 y 16), durante el transporte (artículo 47) y en el matadero (artículo 57), lo cierto es que su desarrollo está más enfocado a la resolución de los problemas estrictamente sanitarios. Y si bien la salud del animal es evidentemente uno de los puntos importantes del bienestar animal, aquella no abarca una protección completa, y en este sentido en esta Ley no se integró ningún tipo infractor que ofrezca una protección distinta de la sanitaria.

Hay que esperar a la publicación de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, para encontrarnos con una legislación más completa en materia de bienestar, al incorporar un régimen de infracciones y sanciones para garantizar su cumplimiento. Esta norma se aplica a todos los animales vertebrados de producción, y en base a ella se sanciona cualquier incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones generales o sectoriales de bienestar animal impongan.

Entre dicha normativa sectorial hay que distinguir la que se dicta en función de cada especie (Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas; Real Decreto 1047/1994, de 20 de mayo, relativo a las normas mínimas para la protección de terneros; Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas; Real Decreto 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos; Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones cunicolas; Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras) o aquella orientada a determinadas actividades con independencia de la especie a que se

refiera como el Reglamento (CE) 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza.

Fuera del ámbito sancionador hay que recalcar que en los últimos años la política agrícola común (PAC) ha contribuido a los objetivos de bienestar animal mediante la condicionalidad (vinculando la mayoría de los pagos de la administración al cumplimiento de unos requisitos mínimos por parte de los agricultores y ganaderos) y financiando actividades y proyectos que mejoren las condiciones de vida de los animales (RD 628/2019, de 31 de octubre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075/2014 y 1076/2014, ambos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la PAC).

Análisis de las limitaciones de la ley 32/2007 relativas al procedimiento sancionador como elemento de coerción y a la intervención administrativa en materia de bienestar animal

Como ya se expuso con anterioridad, hubo que esperar a la Ley 32/2007 para tener un completo régimen sancionador en materia de bienestar animal, que además implicó una posible línea de intervención administrativa ante situaciones de incumplimiento. Dicho régimen sancionador es el que supone, en último término, la posibilidad de establecer verdaderos mecanismos de coerción y/o de corrección, bien con la aplicación de multas suficientes para determinar un cambio de conducta en el infractor (de modo que no le compense la actividad infractora) o bien con la utilización de los mecanismos que la Ley ofrece para que se produzca una corrección (lo más inmediata posible) de la situación infractora detectada, pero llegados a este punto es necesario valorar si esta Ley desde su publicación ha conseguido que se produzca una respuesta eficaz ante situaciones de incumplimientos en materia de bienestar animal.

En términos generales podemos decir que en la mayoría de los supuestos (en los de menor relevancia) ofrece una respuesta adecuada. Sin embargo, es en los casos de mayor incidencia o gravedad donde podríamos asegurar que no está del todo adaptada a las realidades que se pueden presentar. Y estos son precisamente los supuestos que se deben analizar a los efectos de poder determinar que modificaciones normativas habría que implementar para que la respuesta también sea adecuada ante ellos.

En primer lugar, habría que analizar cuales son las infracciones que se recogen en esta Ley y que vienen establecidas en su artículo 14 (vid) y que se califican en muy graves, graves o leves, atendiendo a los criterios de riesgo o daño para los animales y al grado de intencionalidad. Entre ellas, y a salvo de las conductas infractoras más específicas, debemos centrarnos en aquellas infracciones que se refieren, con carácter general, a cualquier incumplimiento de las obligaciones que las normas de bienestar animal establecen, es decir las tipificadas en el apartado 1.b), el apartado 2.d), y el apartado 3.a) del citado artículo que se prevén del siguiente modo y con la siguiente calificación:

- Como infracción **muy grave**:

“1.b) El incumplimiento de las obligaciones exigidas por las normas de protección animal, cuando concurra la intención de provocar la tortura o muerte de los mismos”

- Como infracción **grave**:

“2.d) El incumplimiento de las obligaciones exigidas por las normas de protección animal, cuando produzca lesiones permanentes, deformaciones o defectos graves de los mismos”.

- Como infracción **leve**:

“3.a) El incumplimiento de obligaciones exigidas por las normas de protección animal en cuanto al cuidado y manejo de los animales, siempre que no se produzcan lesiones permanentes, deformidades o defectos graves, o la muerte de los animales”.

Antes de entrar a valorar si la calificación de estas infracciones se entiende adecuada, es necesario recordar cuales son las sanciones aplicables a cada caso:

- Para las infracciones leves: multa hasta un límite máximo de 600 euros o apercibimiento en su defecto.

- Para las infracciones graves: multa de, al menos, 601 euros y hasta un límite máximo de 6.000 euros.

- Para las infracciones muy graves: multa de, al menos, 6.001 euros y hasta un límite máximo de 100.000 euros.

Vistas las infracciones recogidas en el apartado anterior se concluye: que para que el incumplimiento de una obligación exigida por una norma de bienestar animal se considere una infracción muy grave debe existir *“intención de provocar la tortura o muerte del animal”*. Es decir, ha de constatarse y poder probarse un elemento volitivo (la voluntad dirigida a causar el daño -tortura o muerte-) en el presunto infractor que entraña una gran dificultad.

- Para que el incumplimiento de una obligación exigida por una norma de bienestar animal se considere una infracción grave deben producirse *“lesiones permanentes, deformaciones o defectos graves en los animales”*. La tipificación de una infracción como grave exige la concurrencia de un elemento de resultado para lo que es necesario e imprescindible un informe de los inspectores veterinarios que así lo constaten de forma contundente.

Por la gran dificultad que en la práctica supone contar con la prueba de estos dos elementos (1) volitivo: “intención de provocar la tortura o muerte del animal” 2) resultado: producirse “lesiones permanentes o defectos graves en los animales”, la mayor parte de las conductas infractoras en materia de bienestar animal acaban reconduciéndose a simples infracciones leves

- Para que el incumplimiento de una obligación exigida por una norma de bienestar animal se considere una infracción leve la conducta no puede producir *“lesiones permanentes, deformidades o defectos graves, o la muerte de los animales”*.

Dicho esto, y desde la praxis administrativa puede concluirse que difícilmente en el ámbito del sector ganadero

se va a producir una infracción de carácter muy grave, pero también va a ser difícil encajar incumplimientos en materia de bienestar animal en una infracción grave, de acuerdo con las premisas exigidas (que se produzcan lesiones permanentes, deformaciones o defectos graves en los animales). Pongamos como ejemplo de posible incumplimiento de las obligaciones de bienestar animal, el caso de una explotación en la cual la situación de higiene es muy precaria (llena de suciedad y purines), en la que los animales están desnutridos (con caquexia), con problemas dérmicos debido a la desnutrición y la falta de cuidados, e incluso con algunos animales que presentan alguna herida o lesión no permanente, etc.

Pues bien, ante esta situación y basándose en las calificaciones expuestas anteriormente todo parece indicar que pese a lo preocupante que pueda ser esta (que además la vemos de manera frecuente en la práctica), la infracción que implica estos incumplimientos debería considerarse leve, ya que en el caso expuesto los animales no tienen porque presentar lesiones permanentes ni deformaciones, ni incluso defectos graves (a menos que la desnutrición pueda encajarse dentro de este último concepto).

Tampoco se tipificarán como graves o muy graves las conductas que impliquen heridas o lesiones no permanentes en el animal (pensemos en heridas ocasionadas por cuerdas, trancas u otros objetos de retención). O incluso no supondrá más que una infracción leve el transporte de animales pese a que su situación de falta de aptitud sea evidente e incluso extrema (pongamos como ejemplo un acta administrativa oficial levantada durante una inspección por el transporte de un animal donde se reflejaba: <<la presencia en una res bovina de patologías diversas como pododermatitis severa en extremidades posteriores, artritis crónica en rodillas, claudicación en una de las extremidades, dolor y resistencia al desplazamiento, úlceras en cadera, emaciación (adelgazamiento patológico), etc., por lo cual se consideraba que este animal no era apto para el transporte>>.

En este caso, y pese a que el grado de responsabilidad parece mayor que en el caso del desplazamiento de otros animales no aptos que no llegan a estar en esas condiciones, sólo cabe calificarla como leve, ya que no es la conducta infractora la que determina que se produzcan las patologías, lesiones permanentes o defectos graves que tiene el animal (ya que son previos al traslado), pese a que son estas las que deben impedir su transporte para no añadir en el animal un sufrimiento añadido e innecesario.

En conclusión, muchos de los incumplimientos citados, pese a su relevancia o las consecuencias que implican, solo podrán ser sancionados con una multa de 600 euros como máximo, algo que, en algunos casos, no parece que entrañe una medida de coerción suficiente para que el infractor enmiende su conducta a partir de su imposición.

Algo parecido a lo que sucede con las sanciones pecuniarias se puede extender a las sanciones accesorias que la Ley 32/2007 recoge en su artículo 17, que se deben aplicar únicamente cuando la infracción cometida sea grave o muy grave.

Estas sanciones accesorias son las siguientes:

a) *Medidas de corrección, seguridad o control, que impidan la continuidad en la producción del daño.*

b) *Decomiso de los animales, donde el órgano sancionador determinará el destino definitivo del animal, con sujeción a los principios de bienestar y protección animal.*

c) *Cese o interrupción de la actividad, en el caso de sanciones muy graves.*

d) *Clausura o cierre de establecimientos, en el caso de sanciones muy graves.*

De este modo, no parece muy lógico que el legislador no entienda que pueda ser necesaria en el caso de las infracciones leves la imposición de una sanción para la adopción de medidas de corrección, sobre todo teniendo en cuenta, como ya expusimos anteriormente, la dificultad de tipificar las infracciones como graves aún en casos de una situación de bienestar animal preocupante y en las que esta se puede extender en el tiempo.

Así mismo, también es fácil concluir que en algunas de estas situaciones sería aconsejable o incluso necesario un decomiso de los animales o, más allá de esto, poder acordar una suspensión o cierre de la actividad cuando la situación evidencie una absoluta falta de capacidad del titular de la explotación para el manejo y cuidado de los animales algo que será difícil acordar por lo ya expuesto.

Ya por último, y siguiendo con el tema de la efectividad de esta norma dentro del marco sancionador, cabe la misma crítica en lo relativo a la posibilidad que contempla en relación a la adopción de "medidas provisionales". Estas vienen supeditadas a que corra grave riesgo la vida del animal, y por lo tanto, también se dificulta con ello su posible adopción para casos más que justificados pese a que esta situación no ocurra.

Conclusiones

Tras el análisis del marco sancionador que ofrece la Ley 32/2007 en materia de bienestar animal, y dentro de este los mecanismos de coerción y corrección que establece aquel para garantizarlo, puede llegarse a detectar cierta benevolencia en el caso de incumplimientos de bienestar animal que, si bien, no causan unas consecuencias físicas inmediatas en los animales, implican situaciones de penosidad que hay que tratar de evitar. Lo mismo podría afirmarse de la posibilidad de forzar la corrección de situaciones de incumplimiento. Esto debería extenderse a cualquier conducta infractora, tenga o no repercusión inmediata en el animal y sin necesidad de que existan lesiones permanentes, defectos graves o muerte.

La Ley debería ser más flexible para que sea la Administración actuante la que pueda determinar cuando una situación infractora en esta materia merece mayor o menor sanción económica o mayor o menor intervención administrativa a través de otro tipo de sanción accesoria o medida provisional.

Bibliografía

Broom, D. (1988). Needs, freedoms and the assessment of welfare. *Applied Animal Behavior Science*, 19: 384-386. [https://doi.org/10.1016/0168-1591\(88\)90023-8](https://doi.org/10.1016/0168-1591(88)90023-8).

Broom, D. & Johnson, K. (1993). *Stress and Animal Welfare*. Chapman and Hall, London. <https://doi.org/10.1007/978-94-024-0980-2>.

Broom, D. & Molento, C. (2004). Bem-estar animal: conceito e questões relacionadas - review. *Archives of Veterinary Science*, 9: 1-11. <https://doi.org/10.5380/avs.v9i2.4057>.

McGlone, J. (1993). What is animal welfare? *Journal of Agricultural and Environmental Ethics (Special Suppl 2)*: 26-36

Puerta, J., Gutierrez, B. & Cantalapiedra, J. (2011). Normativa vigente en materia de Bienestar. En: J. J. Cantalapiedra et al (Eds.). *Bienestar animal: Manual para formadores*. Consellería do Medio Rural. Xunta de Galicia, 1: 15-28.

Belver, L. & Santos, D. & Camiña, M. & Fernández, ME. & Cantalapiedra, J. (2020). El bienestar animal en las explotaciones ganaderas: aspectos legales respecto a la intervención administrativa. *Recursos Rurais*, 16: 49-55. <https://doi.org/10.15304/rr.id6976>.

Bibliografía Legislativa

BOE (1976). Instrumento de ratificación del Convenio Europeo de protección de los animales en explotaciones ganaderas, hecho en Estrasburgo el 10 de marzo de 1976. no 245, 11/10/2017. Madrid, España.

BOE (1994). Real Decreto 1047/1994, de 20 de mayo, relativo a las normas mínimas para la protección de terneros. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 161, 7/07/1994. Madrid, España.

BOE (2000). Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 58, 8/03/00. Madrid, España.

BOE (2000). Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 61, 15/1/04. Madrid, España.

BOE (2002). Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 13, 15/01/02. Madrid, España.

BOE (2002). Real Decreto 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 278, 20/11/02. Madrid, España.

- BOE (2003). Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 99, 25/04/03. Madrid, España. BOE (2004). Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones cunícolas. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 154, 26/06/2004. Madrid, España.
- BOE (2004). Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones cunícolas. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 154, 26/06/04. Madrid, España.
- BOE (2004). Real decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, que establece las normas aplicables a los subproductos animales y productos derivados no destinados a consumo humano. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 8, 15/01/04. Madrid, España.
- BOE (2007). Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 268, 08/11/2007. Madrid, España.
- BOE (2011). Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 157, 02/07/2011. Madrid, España.
- BOE (2012). Real decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, que establece las normas aplicables a los subproductos animales y productos derivados no destinados a consumo humano. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 277, 17/11/2012. Madrid, España.
- BOE (2019). Real Decreto 628/2019, de 31 de octubre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075/2014 y 1076/2014, ambos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agraria Común. BOE (Boletín Oficial del Estado), no 263, 01/11/2019. Madrid, España.
- DOUE (1998). Directiva 98/58/CE, en la que se establecen las normas mínimas para la protección de los animales en las explotaciones ganaderas. DOUE (Diario Oficial de la Unión Europea), no 221, 14/12/2019. Bruselas. Bélgica.
- DOUE (2009). Reglamento (CE) no1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza. DOUE (Diario Oficial de la Unión Europea), no 303, 18/11/09. Bruselas. Bélgica.
- DOUE (2009). Reglamento (CE) no 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano. DOUE (Diario Oficial de la Unión Europea), no 300, 14/11/09. Bruselas. Bélgica.