

Marzo 2018 | G.3

BIDA. AOL-18-G3. ET

Efectos de la ratificación del Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987

Equipo técnico.

INTERcids, operadores jurídicos por los animales
equipotecnico@intercids.org

RESUMEN:

El Convenio del Consejo de Europa sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987, entró en vigor en España el 1 de febrero de 2018. En este artículo se analizan los efectos del Convenio sobre el marco legislativo español en esta materia.

Introducción

El Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987, ha sido firmado y ratificado hasta la fecha por 24 estados parte -y firmado además por los Países Bajos-, de los 47 que integran el Consejo de Europa. Para España, el Instrumento de ratificación del Convenio ha sido publicado en el BOE, núm. 245, de 11/10/2017, habiendo entrado en vigor el 1/2/2018. Toda la información relativa a dicho convenio, así como las resoluciones adoptadas a raíz de la celebración de consultas multilaterales, se encuentran en el siguiente sitio web del Consejo de Europa: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/125>

Tramitación

En la sesión celebrada el 27/4/2015 por la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, se aprobó una Moción que instaba al Gobierno a establecer los mecanismos necesarios para firmar, aprobar y ratificar el Convenio del Consejo de Europa sobre protección de animales de compañía, que fue presentada en nombre y a instancia de la "Asociación Parlamentaria en Defensa de los Animales" (APDDA). Después de la emisión del

dictamen nº 426/2015 del Consejo de Estado y de los informes pertinentes, el Plenipotenciario de España firmó en Estrasburgo el Convenio el 9/10/2015. Durante la tramitación impulsada en la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados, el Gobierno formuló una Reserva para no considerar a España obligada por la letra a) del apartado 1 del artículo 10 del Convenio, descartando así los efectos jurídicos plenos de la prohibición genérica de la intervención quirúrgica del corte de la cola. No obstante, la presentación y aprobación de una enmienda de supresión de la reserva a instancia de la APDDA, dirigida a justificar desde un punto de vista científico, veterinario y legal la inviabilidad de su aprobación, obtuvo el respaldo parlamentario suficiente y el Convenio se aprobó sin la citada Reserva, aplicándose íntegramente el Convenio en España.

Contenido

El Convenio Europeo consta de un preámbulo y de 23 artículos repartidos en 7 capítulos, además de las Declaraciones y Reservas manifestadas por diversos países. El Convenio tiene como objetivo mejorar la protección de los animales de compañía, considerando que, si bien las personas tienen la obligación moral de respetar a todos los seres vivos, con los animales de compañía tienen una relación especial, constatando la importante contribución de estos animales a la calidad de vida y su consiguiente valor para la sociedad.

En primer lugar, hay que advertir que la definición de animal de compañía que viene en su artículo 1, está delimitada por aquellos animales que sean tenidos o estén destinados a ser tenidos por las personas, en particular en su propia vivienda, para que les sirva de esparcimiento y les haga compañía. Dejando al margen el carácter marcadamente antropocéntrico de dicha definición, hay que apuntar algunas cuestiones primordiales:

- 1.- La definición engloba a cualquier especie, siempre y cuando se den los requisitos anotados.
- 2.- Otras disposiciones del Convenio extienden dicho concepto a los animales que se crían para dicho propósito y a los animales de compañía que son abandonados.

Es de remarcar que el Convenio considera en su preámbulo que no debe alentarse la utilización de especímenes de la fauna salvaje como animales de compañía y advierte de las consecuencias negativas que para la salud y el bienestar de los animales salvajes pueda tener su adquisición o introducción como animales de compañía (artículo 14), una cuestión en la que insiste la Resolución del Parlamento europeo de 25 de febrero de 2016, sobre la introducción de sistemas compatibles de registro de animales de compañía en los Estados miembros [(2016/2540(RSP))].

Las disposiciones del Convenio atienden a una serie de cuestiones básicas, como los principios para el bienestar animal que rigen la tenencia (artículo 4), la reproducción -en este caso de las crías y de la hembra- (artículo 5), la adquisición (artículo 6) y el adiestramiento (artículo 7). Particularmente, se proclama en su artículo 3 que nadie -inclusive las autoridades públicas- deberá infligir dolor, sufrimiento o angustia innecesaria a un animal de compañía ni tampoco abandonarlo.

Se hace hincapié en la obligación de las personas poseedoras y cuidadoras del animal -también ampliable a las personas trabajadoras pertenecientes a instituciones públicas- de procurarles alojamiento, cuidados y atención que tengan en cuenta sus necesidades etológicas, proporcionándole el alimento y el agua que requieran, así como las oportunidades de ejercicio adecuadas. Si aun reuniendo dichas condiciones, el animal no se adaptare a la cautividad, deberá prescindirse de tenerlo bajo el cuidado humano.

Para el ejercicio de las actividades de comercio, cría y custodia con fines comerciales de animales de compañía y explotación de refugios, se requiere en su artículo 8 la declaración expresa de tales actividades ante la autoridad competente, la cual ejercerá las funciones de autorización, control, inspección y vigilancia del cumplimiento de las estipulaciones señaladas y la clausura de la actividad si no son debidamente observadas.

También limita, en su artículo 9, el uso de animales en publicidad, espectáculos, muestras, concursos y manifestaciones similares en base a su cuidado y normal rendimiento.

El artículo 10 del Convenio se refiere a la prohibición genérica de las intervenciones quirúrgicas cuyo objeto sea modificar la apariencia del animal o conseguir otros fines no curativos, afectando en particular al corte de la cola y orejas, la sección de las cuerdas vocales y la extirpación de uñas y dientes. Expresamente se excepcionan de estas prohibiciones las prácticas quirúrgicas para impedir la reproducción de los animales.

Otras de las cuestiones que abarca dicho Convenio son las condiciones en las que, en su caso, deberían ser sacrificados los animales (artículo 11), así como las excepciones en cuanto a la captura, tenencia y sacrificio de animales abandonados, que tan solo serían admisibles cuando fueran inevitables en el marco de programas gubernamentales para el control de enfermedades (artículo 13).

Esta norma regula asimismo en el artículo 12 las medidas destinadas a reducir el número de animales abandonados mediante la identificación y el registro, la estimulación de la esterilización y la denuncia de los abandonos ante las autoridades competentes. En este sentido, se recalca en el artículo 14 la importancia de fomentar el desarrollo de programas

de información y educación con el fin de concienciar y sensibilizar en el respeto hacia los animales, prestando atención particular a la necesidad de desalentar el regalo y la cría no planificada de animales de compañía y los riesgos derivados de la adquisición irresponsable que da lugar a un aumento del número de animales no deseados y abandonados.

Marco legislativo

En un contexto mundial y en su papel de organismo internacional intergubernamental, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), aprobó el Código Sanitario para los animales terrestres (actualiz. 2016), cuyo capítulo 7.7 contiene las normas sobre “Control de las poblaciones de perros vagabundos”.

La UE ha mantenido, tomando como referencia el principio de subsidiariedad, que esta cuestión ha sido históricamente delegada por completo a los Estados Miembros. Por este motivo, no existe normativa comunitaria específica sobre protección de animales de compañía y tan solo se han dictado textos legales referentes a las importaciones y desplazamientos de animales de compañía (Reglamento 576/2013; Reglamento de Ejecución 577/2013; Reglamento (UE) 2016/429; Directiva 92/65/CEE; Directiva 2013/31/UE) y a la prohibición de comercialización e importación de pieles de perro y de gato y de productos que la contengan (Reglamento (CE) no 1523/2007). No obstante, en el seno de la UE hay una preocupación latente acerca de la protección de los animales de compañía. Prueba de ello son la Resolución del Parlamento Europeo, de 25/2/2016, sobre la introducción de sistemas compatibles de registro de animales de compañía en los Estados miembros [(2016/2540(RSP))] y la financiación por parte de la Comisión Europea de un estudio sobre el bienestar de los perros y los gatos objeto de prácticas comerciales (diciembre de 2015).

En España, los requisitos sobre los movimientos de animales de compañía se recogen en la Instrucción 1/2014 de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria relativa a la introducción en España de animales de compañía sin ánimo comercial procedentes de otros Estados Miembros. Resulta de interés la Nota Informativa sobre los requisitos sanitarios exigibles en los movimientos comerciales de perros, gatos y hurones en la Unión Europea (abril de 2017), la cual hace especial hincapié en los movimientos de estos animales desde y hacia protectoras de animales.

A nivel estatal, el Estado español ha legislado de forma escasa en materia de protección de animales de compañía, aunque existen distintos ámbitos y materias que son objeto de regulación normativa y que afectan a estos animales, en los términos que a continuación se detallan:

- La regulación de los perros potencialmente peligrosos se encuentra en la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos y el correspondiente reglamento que la desarrolla, el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, modificado por el Real Decreto 1570/2007, de 30 de noviembre.
- La Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, ofrece un enfoque desde la lucha, control y erradicación de enfermedades de los animales, para intervenir con el fin de evitar la posible difusión del foco en los supuestos de confinamiento en el domicilio del *dueño* de los animales de compañía. A nivel estatal, la única definición que se dispone de animales de compañía la encontramos en esta Ley.
- Por otra parte, la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los animales de compañía, exceptuando lo establecido en la disposición adicional primera “Protección de los animales de compañía y domésticos” y disposición final quinta.
- Desde otra perspectiva, el Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia, prohíbe en su artículo 23 la utilización en procedimientos de animales asilvestrados y animales vagabundos de especies domésticas, si bien se podrá autorizar su uso con carácter excepcional en los casos especificados por dicho precepto.
- En la adopción de las medidas de gestión, control y posible erradicación de las especies incluidas en el catálogo español de especies exóticas invasoras, el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula dicho catálogo, incluye una mención expresa a los animales de compañía en su disposición adicional segunda, a tenor de la cual, y a los efectos de la aplicación de las medidas de lucha contra las especies exóticas invasoras contempladas en el artículo 10, se podrán considerar como especies exóticas invasoras los ejemplares de los animales de compañía y animales exóticos de compañía.
- Constituye delito el maltrato a los animales de compañía en el marco legal de protección otorgado por el artículo 337 y 337 bis de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en la última versión dada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo.
- Por su parte, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, considera infracción leve dejar sueltos o en condiciones de causar daños

animales feroces o dañinos, así como abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida.

- Por su afectación directa a los animales de compañía, hay que tomar en cuenta la norma española de calidad de AENOR (Asociación española de normalización y certificación), UNE 313001. Centros de protección animal y residencias de animales de compañía. Gestión sanitaria y de bienestar animal (fecha de edición de 30 de noviembre de 2016), aprobada para la gestión integral de estos centros y residencias públicos y privados dedicados a la recogida y estancia de perros y gatos.

Por último, un informe publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que lleva como título “Análisis y caracterización del sector de los animales de compañía” (30/11/2015), reveló las medidas propuestas para reducir la tasa de abandono y de recogida de animales de compañía.

A nivel autonómico, los animales de compañía poseen su propia normativa reguladora dictada por las 17 comunidades autónomas (CCAA) y por las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Efectos

De conformidad con el artículo 2.1 del Convenio: “Cada Parte se compromete a tomar las medidas necesarias para llevar a efecto las disposiciones del presente Convenio”. La recepción del Derecho internacional convencional en el ordenamiento jurídico español se regula en el artículo 96.1 Constitución Española (CE): “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”; y en el artículo 1.5 del Código Civil: “Las normas jurídicas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado”. Asimismo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 94.1 de la CE, el Estado, a través del requerimiento de la previa autorización de las Cortes Generales, ha prestado su consentimiento para obligarse por medio del mismo. En consecuencia, el Convenio se convierte en fuente directa del ordenamiento jurídico interno, es plenamente eficaz y de obligado cumplimiento. Así se expresan también los artículos 29 y 30.3 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Una vez reconocido que el Convenio Europeo crea derechos y obligaciones directamente exigibles para todos los órganos del Estado y los particulares y es invocable ante los órganos de carácter administrativo y judicial sin necesidad de ley de adaptación, ello no obsta a que, en ciertos casos, puedan ser precisas normas de desarrollo. Tal es el sentido

de la letra e) del artículo 94.1 CE, encontrándose el Convenio europeo sobre protección de los animales de compañía comprendido en dicho supuesto; es decir, se concibe como un convenio que o bien supone modificación o derogación de alguna ley o bien exige medidas legislativas para su ejecución. El mismo dictamen del Consejo de Estado número 426/2015, de 28/5/2015, admite que el Convenio tiene por objeto una materia regulada por ley en el ordenamiento español y que la aplicación de las medidas contenidas en él exigirá, en ciertos casos, la modificación de las leyes reguladoras de dicha materia para adaptarlas a sus previsiones.

En cuanto a la jerarquía normativa, el Convenio tiene un rango superior a la ley y ello se deriva del último inciso del artículo 96.1 CE y del artículo 31 de la Ley 25/2014. Este principio de primacía no significa que una norma de rango legal o reglamentaria que sea contraria al Convenio sea nula, sino tan sólo que el Convenio prevalece sobre ella, por lo que se considerará derogada de facto. A sensu contrario, cualquier norma posterior que contravenga el Convenio se considerará inaplicable.

Desde otro punto de vista, es importante reparar en el artículo 2.2 del Convenio, con arreglo al cual ninguna disposición del Convenio puede afectar a la aplicación de otros instrumentos para la protección de animales o para la protección de especies salvajes amenazadas.

Por último, el artículo 2.3 del Convenio confirma el principio de que las Partes podrán adoptar medidas más estrictas encaminadas a proteger a los animales de compañía. De esta premisa se deduce que España podrá dictar normas adicionales dirigidas a aumentar el nivel de protección de los animales para dotar de mayor relevancia, contenido y eficacia a las medidas ya existentes, añadiendo, por ejemplo, nuevas prohibiciones u obligaciones. De este mismo párrafo se desprende que España podría aplicar las disposiciones del Convenio a categorías de animales que no se mencionen expresamente en el mismo.

La ratificación del Convenio Europeo sobre la protección de animales de compañía supone un complemento necesario a la legislación nacional en esta materia, coadyuva al aumento de la conciencia individual y colectiva en este ámbito y proporciona un marco legislativo básico en materia de protección de animales de compañía, permitiendo a la Administración General del Estado el desarrollo y la coordinación de actuaciones en esta materia.

Con todo, hay que decir que siendo el Convenio de 1987, hay algunas disposiciones que han quedado obsoletas en relación con las actuales exigencias sobre el nivel de protección que debe darse a los animales de compañía, acorde con la evolución social producida en

estas últimas décadas y la correlativa tendencia legislativa más estricta en materia de protección de animales. Aun así, y en atención a que los principios generales del Convenio se adecuan a los actuales requerimientos sociales, ha resultado adecuada su ratificación en un contexto, además, en el que existe un debate social sobre la necesidad de sentar las bases del marco normativo estatal sobre protección de los animales de compañía.

Como se ha explicado, en España no existe una ley marco estatal de protección de los animales sino que cada Comunidad Autónoma y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla disponen de su propia legislación, con distintos alcances y ámbitos de aplicación, siendo algunas más avanzadas que otras desde el punto de vista del nivel de protección. Una de las problemáticas de esta diversidad de regulaciones radica en la falta de uniformidad de conceptos, definiciones, instrumentos creados para luchar contra el maltrato animal, infracciones y sanciones, etc., en toda la geografía española. Para hacer frente a esta disparidad y discrepancia normativa, así como para completar o reemplazar ciertas cuestiones del Convenio Europeo sobre la protección de animales de compañía puede resultar muy beneficioso contar con una ley marco de protección animal, aplicable a nivel estatal.

La homogenización en la regulación de unos requerimientos mínimos para todo el territorio español a través del citado Convenio Europeo no es suficiente para garantizar la protección de los animales de compañía y su bienestar en toda su amplitud ya que, de hecho, muchas de las disposiciones contenidas en algunas leyes aprobadas por las CCAA están más adelantadas que el Convenio Europeo ratificado. De allí que dicho Convenio pueda erigirse como uno de los fundamentos que posibilite el contexto normativo estatal de aprobación de una ley marco.

Equipo Técnico INTERcids
equipotecnico@intercids.org

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor o autora y pueden no coincidir con las de INTERcids o sus miembros.

Todos los derechos de autor reservados.