



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.1.2012  
SEC(2012) 56 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones**

**relativa a la estrategia de la Unión Europea sobre protección y bienestar de los animales  
2012-2015**

{COM(2012) 6 final}  
{SEC(2012) 55 final}

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

*que acompaña al documento*

**Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones**

**relativa a la estrategia de la Unión Europea sobre protección y bienestar de los animales  
2012-2015**

### **1. CONTEXTO POLÍTICO**

#### **1.1. *Definición, objetivos y alcance***

La Organización Mundial de Sanidad Animal define el bienestar animal del siguiente modo:

« (...) Un animal está en buenas condiciones de bienestar si (...) está sano, cómodo, bien alimentado, en seguridad, puede expresar formas innatas de comportamiento y si no padece sensaciones desagradables de dolor, miedo o desasosiego.».

El alcance, objetivos y principios de la política de la UE en materia de bienestar animal se basan en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Dicho artículo no constituye, no obstante, una base jurídica para la protección de los animales. Sí impone, sin embargo, a los Estados miembros y a la Unión la obligación de garantizar que los requisitos referentes al bienestar animal se integren en las correspondientes políticas de la UE.

#### **1.2. *Sector o sectores beneficiarios***

El sector agrario manipula unos 2 000 millones de aves y unos 334 millones de mamíferos al año. Por otro lado, se destinan a experimentación unos 12 millones de animales al año. Además, en Europa hay unos 120 millones de perros y gatos de compañía.

En la UE la ganadería representa un valor de 149 millones de euros. Se estima, además, que el uso de animales de laboratorio representa un total de 930 millones de euros al año.

Por otro lado, se calcula que el número de personas que manipulan animales en el contexto de una actividad económica, la mayoría de ellos agricultores, supone unos 4 millones de euros.

### **1.3. *Política de bienestar animal de la UE***

La política de bienestar animal de la UE ha creado una serie de instrumentos tanto jurídicos, como no jurídicos. El grueso de la legislación de la UE en materia de bienestar animal se aplica a los animales productores de alimentos (terneros, cerdos, aves de corral, así como su transporte y sacrificio) y a los animales destinados a fines experimentales. Entre los instrumentos no jurídicos cabe mencionar la financiación del bienestar animal a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo de la Política Agrícola Común y la financiación de la investigación, así como la financiación de las actividades internacionales y las de comunicación y formación.

En 2006 la Comisión adoptó el plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales (2006-2010)<sup>1</sup>. El Plan de acción de 2006 fue el primer documento que consolidó en un solo texto los diversos aspectos de la política de la UE en materia de bienestar animal.

### **1.4. *Referencias y consultas***

En diciembre de 2009 la Comisión solicitó una evaluación externa de la política de la UE en materia de bienestar animal. Durante dicha evaluación y durante la evaluación de impacto se llevó a cabo una amplia consulta entre las partes interesadas: sectores económicos que manipulan animales, organizaciones de defensa del bienestar animal y científicos que trabajan en bienestar animal.

## **2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

### **2.1. *Problemas de bienestar animal y motivaciones***

En general, el bienestar de determinadas especies animales es precario en la UE. Baste un ejemplo: a los lechones se les corta el rabo y se les castra sin anestesia. Por otro lado, el Consejo ya ha sacado a relucir los problemas de bienestar relacionados con la cría y el comercio de perros y gatos. Cada problema relacionado con el bienestar animal presenta motivaciones concretas. Existen, no obstante, una serie de motivaciones comunes a todos ellos:

1. Deficiente aplicación de la legislación de la UE por parte los Estados miembros en algunos sectores. Hay Estados miembros que no toman suficientes medidas para informar a las partes interesadas, formar a los inspectores oficiales, llevar a cabo los controles pertinentes o aplicar las debidas sanciones. Es por ello por lo que, al no haberse aplicado plenamente, importantes disposiciones de la legislación de la UE han dejado de tener los efectos deseados en el bienestar de los animales.

Además, es cierto que unas normas más estrictas en materia de bienestar animal a veces entrañan un coste adicional para los productores. Con frecuencia los productores que cumplen la normativa o que se anticipan y van más allá de lo exigido por la UE en materia de bienestar animal no se ven recompensados por beneficios económicos adicionales.

---

<sup>1</sup> COM(2006) 13 final.

2. Escasa información al consumidor sobre el bienestar animal. El mercado de productos en cuya producción se ha tenido en cuenta el bienestar animal es muy limitado. Una encuesta realizada a nivel de la UE muestra que al 64 % de la población le preocupa el bienestar animal. Sin embargo, los estudios demuestran también que la preocupación por el bienestar animal es solo uno más de los factores que influyen en las opciones de los consumidores.
3. Entre quienes manipulan animales es general el desconocimiento de lo que supone el bienestar animal. Y, sin embargo, ello ha influido en la concepción de los métodos de producción modernos. Con frecuencia, el desconocimiento de operadores y funcionarios públicos sobre prácticas alternativas genera resistencia a la hora de implantar sistemas de producción más benignos.
4. La falta de una legislación europea específica y de unas orientaciones claras hace difícil poder garantizar unas adecuadas condiciones de bienestar a determinadas especies de cría o a perros y gatos.

## 2.2. *Hipótesis de base*

Los Estados miembros están sujetos a la supervisión de los expertos de la Comisión. Estos expertos carecen de mandato para inspeccionar y sancionar a las empresas, sino para determinar si efectivamente así lo están haciendo las autoridades competentes. Las inspecciones que se llevan a cabo tienen por objeto verificar que se esté aplicando la legislación de la UE referente al bienestar de los animales de explotación. En caso de infracción puede la Comisión iniciar un procedimiento judicial contra el Estado miembro en cuestión.

Sin embargo, toda medida coercitiva requiere de numerosos recursos humanos y tiene un impacto limitado en las autoridades competentes. Por lo tanto, la política actual de la UE sirve para gestionar problemas relacionados con la aplicación de la legislación, pero tiene, no obstante, un alcance limitado.

Por lo que a los aspectos económicos se refiere, la política de la UE dispone de una serie de instrumentos para compensar a los productores por el aumento de los costes de producción. Sin embargo, los períodos transitorios no han demostrado tener mucho éxito. Por lo que al consumidor se refiere, a excepción de lo que ocurre en el sector de los huevos, no existe ningún instrumento de la UE que permita al consumidor decantarse por productos más respetuosos del bienestar animal.

La UE ha llevado a cabo varias iniciativas para subsanar el desconocimiento de las partes interesadas en materia de bienestar animal. En la legislación de la UE se han ido introduciendo una serie de requisitos relacionados con las competencias que se exigen a los manipuladores de animales. Lo que ocurre es que tales requisitos no abarcan a todos los animales afectados. La UE financia proyectos de investigación sobre bienestar animal con un promedio de 15 millones de euros al año, pero se necesitan más esfuerzos para dar a conocer los resultados de las investigaciones y traducirlos en instrumentos prácticos.

La actual política de la UE deja sin abordar una serie de problemas relacionados con el bienestar animal. La UE puede seguir adoptando textos jurídicos a medida que

vayan surgiendo los problemas. Sin embargo, es poco probable que este tipo de enfoque sectorial sirva para hacer frente a todas las motivaciones comunes.

### 2.3. *Prueba de subsidiariedad*

Hay Estados miembros que insisten en llevar su propia política de bienestar animal. La Unión ha ido adoptando diversos actos jurídicos en materia de bienestar animal con el fin de evitar que las diferencias en la legislación nacional provoquen perturbaciones en el mercado interior.

Este modo de proceder se justifica por el hecho de que los diversos niveles de exigencia en materia de bienestar animal afectan a la competitividad de las actividades económicas relacionadas con animales. La armonización de las exigencias a nivel de la UE dará cuenta de esos casos y supondrá un valor añadido en la creación de un conjunto de normas comunes destinadas a las explotaciones y empresas afectadas.

## 3. OBJETIVOS

Estos son los objetivos de la nueva estrategia en materia de bienestar animal:

- Objetivo 1: mejorar la aplicación de la legislación de la UE;
- Objetivo 2: potenciar una competencia abierta y leal de la que se beneficien los operadores de la UE;
- Objetivo 3: mejorar el conocimiento y la sensibilización de los operadores de la UE en relación con el bienestar animal;
- Objetivo 4: lograr que el bienestar animal se aplique coherentemente sea cual sea la especie de que se trate.

## 4. OPCIONES

Cada opción se centra en uno o varios objetivos concretos:

- Opción 1: mejor aplicación de la legislación europea por parte de los Estados miembros (medidas no normativas de la UE)

La Opción 1 incluye las siguientes iniciativas:

- aumentar el número de auditorías en los Estados miembros y en terceros países;
- potenciar la colaboración intergubernamental con el fin de lograr una mejor aplicación de la legislación;
- organizar seminarios para las partes interesadas sobre cuestiones relacionadas con el bienestar animal;

- fijar una serie de directrices europeas en relación con las especies contempladas en el Convenio europeo relativo a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas;
- potenciar la participación en el curso titulado «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria».

En este contexto, se va a mantener inalterado el marco jurídico de la UE en la materia. Eso sí: se podrán actualizar las normas existentes o bien se podrán ir adoptando otras nuevas en función de las necesidades.

– Opción 2: sistemas comparativos voluntarios (autorregulación del sector)

La Opción 2 incluye las siguientes iniciativas:

- un marco jurídico para la evaluación comparativa de los regímenes de certificación basados en declaraciones sobre el bienestar animal;
- campañas de comunicación para informar al consumidor;
- priorización a nivel internacional de las medidas de la UE en materia de bienestar animal.

La Comisión tiene intención de proponer un marco jurídico con el que crear oportunidades de mercado para los regímenes de certificación voluntaria sobre la base de declaraciones sobre el bienestar animal. Dicho marco permitirá registrar los regímenes de certificación a nivel de la UE. Ese registro dará paso a la creación preliminar de una norma de referencia de la UE.

En este contexto, se propondrá un nuevo acto jurídico, pero se mantendrá inalterado el marco jurídico restante de la UE. Se podrán actualizar las normas existentes o bien se podrán ir adoptando otras nuevas en función de las necesidades.

– Opción 3: creación de una red europea de centros de referencia (legislación específica de la UE)

En este contexto, la Comisión tiene previsto proponer la creación de una red de centros de referencia sobre la base del modelo que existe en el ámbito de la salud animal. Dicha red permitirá mejorar los recursos científicos disponibles a nivel nacional en materia de bienestar animal. Hay que precisar que con dicha red no se pretende duplicar el papel de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria ni las actividades del Centro Común de Investigación de la UE.

Los centros tendrán las siguientes funciones:

- coordinar y llevar a cabo investigaciones a nivel de la UE sobre cuestiones relacionadas con la UE;
- ofrecer asesoramiento científico y técnico sobre la legislación de la UE a las autoridades competentes;

- comunicar los resultados de las investigaciones y de las innovaciones a las partes interesadas de la UE y a la comunidad científica internacional;
- coordinar a nivel de la UE la publicación y evaluación de las actividades de formación profesional relacionadas con el bienestar animal.
- Opción 4: racionalizar los requisitos de competencia y emplear indicadores del bienestar animal (marco jurídico general)

Esta opción consiste en una propuesta legislativa de carácter general de la UE en materia de bienestar animal que simplificará los requisitos ya fijados en diversos actos jurídicos de la UE:

- se integrarán los requisitos de competencia en un único texto común más preciso;
- se introducirá la posibilidad de emplear indicadores sobre el bienestar animal como alternativa al cumplimiento de la legislación.

Ello requerirá sustituir la Directiva marco 98/58/CE relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas por un nuevo acto jurídico.

La Opción 4 se limitará a las especies animales actualmente protegidas por actos jurídicos concretos.

- Opción 4+: estudio de la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Opción 4

La Opción 4+ valorará la pertinencia de ampliar el ámbito de aplicación de la Opción 4 a otros animales cuando se detecten problemas relacionados con el bienestar animal.

## **5. EVALUACIÓN DE IMPACTO**

Ninguna de las opciones aquí expuestas tendrá un impacto negativo en los derechos fundamentales ni en la libertad religiosa, garantizados como están por la normativa en materia de protección animal en el momento del sacrificio o de la matanza.

### **5.1. Impacto de la Opción 1**

El impacto de la Opción 1 para mejorar la aplicación de la normativa se prevé sea bastante positivo (++) si bien limitado en determinadas cuestiones más problemáticas.

El impacto de la Opción 1 para hacer posible una competencia abierta y leal entre los productores de la UE se prevé sea positivo (+) si bien limitado dado que no ayuda a los consumidores a identificar los productos que respetan el bienestar animal.

En el pasado han sido un éxito los seminarios sobre problemas concretos de aplicación de la normativa organizados para las partes interesadas. Por lo tanto, se

prevé sea ligeramente positivo (+) el impacto de la Opción 1 en la mejora del conocimiento que las partes interesadas tienen de la materia.

Se prevé sea neutro (0) el impacto de la Opción 1 en la uniforme aplicación de la normativa sobre bienestar animal a todas las especies animales sin distinción.

El impacto en el presupuesto de la UE se prevé sea ligeramente negativo (-) o neutro (0) si se reasignan recursos a partir de otras actividades.

La Opción 1 ha recibido el apoyo unánime de todas las partes interesadas.

## **5.2. Impacto de la Opción 2**

El aumento de valor económico que entraña la Opción 2 podría incitar a los operadores a respetar una normativa sobre bienestar animal más estricta. Por lo tanto, el impacto de la Opción 2 en la mejora del cumplimiento de la normativa se prevé sea ligeramente positivo (+).

La creación de un sistema europeo de evaluación comparativa para los regímenes registrados ante la UE aumentará las posibilidades de los productores europeos de obtener mejores precios y mejorar las normas en materia de bienestar animal. Por lo tanto, el impacto de la Opción 2 se prevé sea muy positivo para hacer posible una competencia abierta y leal entre los operadores de la UE (+++).

Es posible que con la Opción 2 los operadores acaben asumiendo su responsabilidad para con el bienestar animal. Por lo tanto, se prevé sea ligeramente positivo (+) el impacto de la Opción 2 en la mejora del conocimiento que tienen de la materia los operadores.

La Opción 2 presenta el potencial de solucionar determinados problemas de bienestar animal que no aborda la legislación de la UE, pero es poco probable que sirva para poner término a las prácticas negativas. Por lo tanto, se prevé sea ligeramente positivo (+) el impacto de la Opción 2 en la uniforme aplicación de la normativa sobre bienestar animal a todas las especies animales sin distinción.

La Opción 2 también presenta el potencial de eliminar toda distinción entre el cumplimiento de la legislación vigente y el de las normas privadas. Sin embargo, la transparencia es importante para los consumidores y, si hubiera que concebir un sistema, habría que estudiar detenidamente esta cuestión.

La Opción 2 se prevé requiera recursos financieros adicionales para poner en marcha el nuevo sistema de evaluación comparativa de los consumidores e incrementar las actividades internacionales. El impacto de la Opción 2 en el presupuesto de la UE se prevé sea ligeramente negativo (-).

La Opción 2 ha recibido una acogida positiva por la mayoría de las partes interesadas.

## **5.3. Impacto de la Opción 3**

La Opción 3 contribuirá a mejorar la aplicación de la normativa prestando asistencia técnica a las autoridades competentes y a los operadores. No obstante, es poco

probable que se beneficien de ella los productores que más ayuda necesitan. Por lo tanto, el impacto de la Opción 3 en la mejora del cumplimiento de la normativa se prevé sea simplemente ligeramente positivo (+).

Gracias al aumento de inversión en investigación aplicada, la Opción 3 se prevé tenga efectos positivos en la competitividad de los productores de la UE. También puede ayudarles a desarrollar sistemas de certificación. Por lo tanto, el impacto de la Opción 3 en hacer posible una competencia abierta y leal se prevé sea de ligeramente a bastante positivo (+ a ++) en función del nivel de financiación disponible.

Mejorar la financiación en proyectos de investigación de la UE contribuye a sensibilizar a las partes interesadas sobre el bienestar animal. Por lo tanto, se prevé sea bastante positivo (++) el impacto de la Opción 3 en la mejora del conocimiento que tienen de la materia los productores.

Se prevé que la Opción 3 tenga un impacto de neutro (0) a ligeramente positivo (+) en la uniforme aplicación de la normativa sobre bienestar animal a todas las especies animales sin distinción.

El impacto de la Opción 3 en el presupuesto de la UE se prevé sea ligeramente negativo (-).

La Opción 3 se ha granjeado el apoyo general de todas las partes interesadas y, especialmente, del Parlamento Europeo.

#### **5.4. *Impacto de la Opción 4***

La introducción de requisitos de competencia para los manipuladores de animales se prevé contribuya a una mejor aplicación de la normativa. El uso de indicadores del bienestar animal permitirá una mayor flexibilidad en la aplicación de la normativa y, por lo tanto, posibilitará un mayor respeto de la misma. Por lo tanto, dada la ambición de la Opción 4, se prevé tenga esta un impacto bastante positivo (+ +) en la mejora de la aplicación de la normativa.

La Opción 4 entrañará costes de formación para los operadores. Sin embargo, también tendrá efectos positivos a largo plazo en su competitividad. Además, la Opción 4 permitirá el uso de indicadores de bienestar animal que pueden acabar reduciendo otros gastos que entrañe la aplicación de la normativa.

Por lo tanto, el impacto de la Opción 4 para hacer posible una competencia abierta y leal se prevé sea de ligeramente negativo (-) a neutro (0) en función de los eventuales beneficios que aporte una formación complementaria y la introducción de indicadores sobre el bienestar animal para compensar los costes de formación.

Los requisitos de competencia mejorarán el conocimiento que tienen de la materia los productores. Como la medida es obligatoria, tendrá un efecto mucho mayor que la Opción 3. Por lo tanto, el impacto de la Opción 4 se prevé sea muy positivo (+++) en la mejora del conocimiento de los productores en materia de bienestar animal.

La Opción 4 no tendrá ningún impacto (0) en la uniforme aplicación de la normativa sobre bienestar animal a todas las especies animales sin distinción.

Las partes interesadas son unánimes en considerar que la formación de los trabajadores será muy positiva y que tendrá efectos duraderos en el bienestar animal.

Sin embargo, las partes interesadas se muestran divididas acerca del uso de indicadores sobre el bienestar animal. Los productores temen una excesiva carga administrativa y las organizaciones de defensa del bienestar animal dudan de que dichos indicadores suplan de forma eficaz la normativa.

#### 5.5. *Opción 4+:*

No se ha considerado importante el impacto en los Objetivos 1, 2 y 3, pero el impacto en el Objetivo 4 se prevé sea de ligeramente a bastante positivo (+++) en función de las eventuales medidas de seguimiento que implicarán los estudios.

### 6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

En general, las opciones se complementan mutuamente. La Opción 4 es un instrumento muy potente a la hora de abordar objetivos importantes porque impone obligaciones a todos los operadores. Sin embargo, genera costes de adaptación que pueden comprometer la competitividad. Realmente, esta Opción no tiene en cuenta las motivaciones económicas. Una combinación de las Opciones 2 y 3 crearía una sinergia entre ellas que permitiría abordar mucho más eficazmente este aspecto.

En general, la Opción 3 parece ser la más rentable de todas puesto que presenta un buen compromiso entre un gasto moderado y una gran incidencia en las principales motivaciones.

### 7. OPCIÓN PREFERIDA

Ninguna de las opciones parece por sí sola capaz de atajar todos los problemas de forma eficaz y eficiente. Por lo tanto, lo óptimo sería una combinación de todas ellas que apuntara a los siguientes objetivos:

1. Explorar la posibilidad de simplificar el marco jurídico de la UE en la materia incluyendo los siguientes elementos:
  - un marco para mejorar la transparencia y adaptar al consumidor la información sobre el bienestar animal;
  - la creación de una red de centros de referencia;
  - la consolidación en un único texto de los requisitos de competencia con un período transitorio para reducir los costes de adaptación;
  - el uso de los resultados que arrojen los indicadores del bienestar animal.
2. Desarrollar herramientas para mejorar el cumplimiento de la normativa de la UE por parte de los Estados miembros.
3. Fomentar la colaboración internacional.

4. Facilitar información adecuada al consumidor y al público en general.
5. Investigar los aspectos del bienestar animal no abordados por la normativa de la UE.

## **8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Ya está en marcha una serie de elementos que en el futuro podrían servir de útiles herramientas de seguimiento. En el informe figura una relación de los posibles indicadores. Una vez finalizada la estrategia (2016), sería conveniente realizar una nueva evaluación.