



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

### XIV LEGISLATURA

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 2

## I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

### PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales.  
(621/000082)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 117  
Núm. exp. 121/000117)

### PROPUESTAS DE VETO

El Senador José Manuel Marín Gascón (GPMX), la Senadora Yolanda Merelo Palomares (GPMX) y la Senadora María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

Palacio del Senado, 21 de febrero de 2023.—**José Manuel Marín Gascón, Yolanda Merelo Palomares y María José Rodríguez de Millán Parro.**

#### PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De don José Manuel Marín Gascón (GPMX), de doña Yolanda Merelo Palomares (GPMX)  
y de doña María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX)**

El Senador José Manuel Marín Gascón (GPMX), la Senadora Yolanda Merelo Palomares (GPMX) y la Senadora María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

#### JUSTIFICACIÓN

1. VOX se opone al Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales (en adelante, «PL»), en primer lugar, porque rechaza la creación de derechos de los animales. La norma que se pretende aprobar aparenta ser un instrumento para combatir el maltrato, el abandono y el sacrificio de animales en un contexto de «creciente sensibilización de la ciudadanía ante la necesidad de garantizar la protección de los animales en general y, particularmente, de los animales que viven en el entorno humano». Sin embargo, esta bondad aparente oculta un avance en la agenda ideológica del animalismo, contrario a la relación de los españoles con el mundo animal. Con este PL, el Gobierno pretende crear unos supuestos «derechos» de los animales, a la vez que señala a todos los propietarios como sospechosos, como potenciales agresores, optando por una vía desproporcionada de control, obligaciones, restricciones

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 3

y sanciones, que excede por completo de lo que debería ser una ley nacional que armonice la disparidad de legislaciones existentes en las diferentes regiones de España: una verdadera ley conservacionista, fundada en el realismo y no en la ideología animalista. VOX siempre estará a favor de la protección de los animales, pero rechaza el delirio animalista y antihumano.

2. Debemos fomentar la conservación de nuestro entorno y la protección de los animales de cualesquiera acciones injustificadas que atenten contra la integridad de nuestro medio natural de manera arbitraria. Y esto es exactamente lo contrario de lo que, en suma, pretende este PL, que tiene por objeto dotar de «derechos» a los animales y condenar a las personas a un sistema animalista de prohibiciones, contraria a la propia naturaleza de la relación entre los animales y sus dueños.

3. Las personas y los poderes públicos tienen el deber de cuidar a los animales conforme a su naturaleza, de custodiar el entorno en orden al bien común. Del mismo modo que cuidamos nuestro hogar, es nuestra tarea cuidar y conservar la tierra y sus recursos, ya que se trata de nuestra casa común; cultivar, en palabras de sir Roger Scruton, la oikofilia, es decir, el amor a nuestra casa, cuyo valor y belleza no podemos dejar de reconocer.

4. Es precisamente nuestra condición de administradores de la tierra la que agrava y dota de sentido la carga y la responsabilidad de orientar al bien común la acción humana sobre los animales; la que alienta la necesidad de observar nuestros límites, el impacto medioambiental, la incidencia sobre la biodiversidad y el cuidado de los ecosistemas. Es esta la base sobre la que tiene que fundarse la protección de la naturaleza: un conservacionismo que afirme la belleza del cuidado de la tierra, libre de una inhumana «moralina verde».

5. La creación de derechos de los animales es una manifestación de irracionalidad ajena al derecho, ya que solamente las personas son titulares de derechos. Como es sabido, toda relación jurídica se compone de sujeto, objeto y causa o vínculo entre el sujeto y el objeto. En este sentido, los animales no son sujetos de derecho, sino que son objeto de derecho, siempre en relación con su titular.

6. En este sentido, a merced del escándalo que puedan producir estos términos hoy día, no cabe dudar de la siguiente afirmación: los animales se encuentran bajo la protección del ser humano. Así, se encuentran bajo nuestro dominio, v.gr., para el disfrute, como en el caso de los animales de compañía —es decir, animales cuyo fin es, como su propio nombre indica, hacer compañía—; o con otros fines como el consumo, bien sea para nuestro propio sustento o para obtener materias primas.

7. En suma, es el ser humano quien es responsable de la domesticación de los animales, en su natural arraigo con el entorno, por lo que dudar de la superioridad de los seres humanos respecto a los animales y otorgar a estos el estatus de sujeto de derecho constituye una cesión a la irracionalidad animalista, que busca humanizar a los animales y animalizar a los humanos.

8. El Grupo Parlamentario VOX sostiene que las posturas ideológicas que inspiran este PL —de indudable vocación reglamentista y restrictiva— son netamente contrarias a los animales, toda vez que no observan su naturaleza, sino que la pliegan a su emotivismo y a sus inclinaciones hostiles a nuestras tradiciones y costumbres; y es incluso contrario a nuestra propia especie, a la que no en pocos casos se la considera una quimera.

9. Y es que, además de incluir la decisión, contraria a la razón, de otorgar derechos a los animales, la norma que se pretende aprobar es contraria a los intereses de los españoles. Esta agresión se concreta en una nivelación entre especies fruto del desconocimiento y de la ideologización, así como en una auténtica batería de obligaciones, prohibiciones y sanciones, que señala a los propietarios como sospechosos (y que afectará particularmente a aficionados a la acuariofilia, la avicultura, la terrariofilia...).

10. El PL es una iniciativa disparatada que, además, tendrá difícil coexistencia con normas como el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras, que establece de manera inequívoca la competencia en esta materia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y también con la normativa comunitaria en materia de Especies Exóticas Invasoras. Y es que el posible establecimiento de un Listado Positivo constituye un auténtico peligro para la biodiversidad en España y un atentado contra los derechos de los españoles, toda vez que implica la creación de un catálogo arbitrario que ilegalizaría la tenencia de miles y miles de animales, sin criterio científico alguno, poniendo fin a la cría en cautividad de innumerables especies, yendo frontalmente en contra de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, a la que España está adherida desde 1986.

11. Normativamente, el Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales se asienta, por un lado, sobre la base de una interpretación deliberadamente incorrecta del artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, «TFUE»).

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 4

12. La exposición de motivos del PL invoca la «necesidad de garantizar la protección de los animales en general y, particularmente, de los animales que viven en el entorno humano, en tanto que seres dotados de sensibilidad cuyos derechos deben protegerse, tal y como recogen el artículo 13 del [TFUE] y el Código Civil español».

13. Sin embargo, el mencionado precepto refiere:

«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.»

14. Por tanto, de la mera lectura del artículo 13 del TFUE, cabe concluir lo siguiente:

- i. El texto no habla en modo alguno de derechos de los animales.
- ii. Se refiere a unas materias específicas: «agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio».
- iii. En definitiva, el criterio hermenéutico del proponente es el de adecuar la normativa de la Unión Europea a sus pretensiones de crear derechos de los animales en nuestro ordenamiento jurídico, contra toda lógica jurídica y natural, todo ello empleando como coartada la «creciente sensibilización» a la que nos referíamos anteriormente.

15. Por otro lado, el PL invoca el Código Civil, que tampoco dispone derechos de los animales, ni siquiera tras la misma reforma en materia de régimen jurídico de los animales, promovida recientemente por los grupos parlamentarios Socialista y de Unidas Podemos, siguiendo los términos de la Proposición de Ley de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, presenta por el Grupo Parlamentario Popular en la XII legislatura.

16. La suma de la ambigüedad de las definiciones que contiene el PL (artículo 3), así como el conjunto de obligaciones y prohibiciones (artículos 24 y siguientes, entre otros) y el régimen sancionador previsto (artículos 76 y siguientes) causará inseguridad jurídica.

17. Si bien durante la ponencia del PL se han excluido de su ámbito de aplicación los perros de caza y pastoreo, entre otros, no hay más que leer la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, «MAIN») para comprobar de qué modo este PL no solo se ha realizado de espaldas al mundo rural, sino contra él. Esta se hace eco de las aportaciones más destacadas de las asociaciones con las que el Gobierno ha decidido contar, cuyas aspiraciones no harán sino ganar terreno si no se les pone freno:

«Las entidades de protección animal y sus voluntarios han realizado a su vez numerosas aportaciones, muchas de ellas consensuadas, entre las que cabe destacar las siguientes: sacrificio cero, prohibición venta animales, fin de la tauromaquia y festejos populares con animales, o como mínimo supresión total de subvenciones públicas, fin de la caza y pesca deportiva o como mínimo supresión total de subvenciones públicas, unificación del registro de animales, método CES de control de colonias felinas, fin de zoológicos, acuarios, delfinarios y circos con animales, supresión de granjas peleteras, creación defensor de los animales, creación fiscalía animales, creación de refugios definitivos para animales, prohibición de importación de especies exóticas, prohibición comercialización de foie gras, derogación de leyes de animales PPP, penas más justas para los maltratadores de animales, ayudas por parte de los ayuntamientos a las asociaciones y protectoras y ayudas a los veterinarios para animales encontrados y abandonados, que requieren de ingresos urgentes.»

18. El proponente, al fundar sus pretensiones sobre la base del artículo 13 del Tratado de Lisboa, es perfectamente conocedor de la exclusión que el mismo precepto establece respecto a la caza o la tauromaquia, lo que no supone óbice alguno para disponer normativamente los medios para prohibir su práctica en un futuro. La MAIN señala al respecto:

«Sin perjuicio de que estas aportaciones puedan ser valoradas nuevamente durante la tramitación del proyecto, las referidas a la tauromaquia, endurecimiento de las penas por maltrato

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 5

animal, prohibición de la caza o supresión del IVA veterinario, no cabe incorporarlas en esta fase de la tramitación por apartarse de los objetivos del anteproyecto.»

19. Como argumento adicional de esta enmienda, ya en el ámbito formal, cabe mencionar la ausencia de un fundamento cabal que justifique la tramitación urgente de la norma. El PL es una iniciativa que proviene del impulso del Gobierno y para la cual ha acordado su tramitación con carácter de urgencia, según hizo constar en el escrito de remisión dirigido al Congreso de los Diputados. Sin embargo, es menester recordar que la tramitación por el procedimiento de urgencia constituye una vía excepcional, toda vez que implica la reducción a menos de la mitad de todos los plazos parlamentarios en el Senado (artículos 133 a 136 del Reglamento de la Cámara Alta). En virtud de tal excepcionalidad, en buena lógica se entiende que no cabe recurrir a la tramitación urgente en todos los casos, pues ello devendría, en primer lugar, en una merma de las garantías aparejadas al procedimiento legislativo y supondría, adicionalmente, un fraude de ley generalizado respecto de la normativa aplicable en materia de plazos de tramitación.

20. Pues bien, a este respecto, el Gobierno ofreció, como única justificación para solicitar a la Mesa del Congreso la tramitación de urgencia del PL, en definitiva, la siguiente:

«este Proyecto de Ley de ley tiene una importancia fundamental para poder afrontar y resolver los problemas derivados de la carencia de una normativa básica que avance en la protección de los animales, su bienestar y el rechazo ante situaciones de maltrato hacia los mismos y, para ello, resulta necesario y urgente comenzar a incorporar de forma efectiva un conjunto de disposiciones comunes a todos los territorios que integran el Estado español en materia de tenencia y convivencia responsable con animales, cría, comercio y transporte de animales o utilización de animales en espectáculos y actividades profesionales, de forma que se garantice el respeto y bienestar animal y su utilización acorde a su propia naturaleza.»

21. Huelga decir que este mismo argumento cabría ser aducido en todas y cada una de las normas que se tramitan por iniciativa del Gobierno, por lo que la existencia de un presupuesto de hecho que justifique la urgencia en el caso que nos ocupa es más que discutible.

22. Así, el Gobierno, para justificar una urgencia impostada, da a entender que la tramitación ordinaria —más afín a las exigencias de un PL con estas implicaciones— pondría en peligro la protección de los animales, obviando la existencia de normativa en dicha materia en todo el territorio español.

23. Por ello, los senadores de VOX plantean una propuesta de veto al Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales por haberse elaborado de espaldas a los intereses de los españoles, pretendiendo imponer una serie de obligaciones y restricciones ajenas al sentido común, sin criterio científico alguno, incoherentes con todo el aparato normativo vigente, tanto nacional como internacional, y que, además, son contrarias a la misma protección de los animales. Desde VOX postulamos una ley nacional orientada a la conservación del medio natural, la flora y la fauna y que garantice la convivencia entre animales y el hombre. La disparidad de normas existentes en las distintas regiones de España justificaría por sí misma la necesidad de establecer, al amparo del artículo 150.3 de la Constitución Española, una norma a nivel nacional que armonice la regulación en la materia en todo el territorio español; pero que sea, en cualquier caso, una norma alejada de toda inspiración animalista, dirigida a procurar el bien común, y que se centre en la conservación del medio natural, patrimonio de todos.

---

El Senador Alberto Prudencio Catalán Higuera (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

Palacio del Senado, 22 de febrero de 2023.—**Alberto Prudencio Catalán Higuera.**

**PROPUESTA DE VETO NÚM. 2**  
**De don Alberto Prudencio Catalán Higuera (GPMX)**

El Senador Alberto Prudencio Catalán Higuera (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto.**

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 6

Exposición de motivos:

No deja de ser un atropello y un nuevo desprecio al Senado que la mayor parte de los proyectos de ley que se remiten a esta Cámara se realicen por el procedimiento de urgencia, por el que se reducen los plazos, se rechazan las comparecencias de profesionales, expertos y afectados y se limitan los derechos de los miembros del Senado para analizar, contrastar y profundizar en las cuestiones sobre las que se quiere legislar.

Al Gobierno, en función de sus actos y decisiones, no le produce ninguna inquietud que se limiten los plazos en la tramitación de proyectos de ley, independientemente de su complejidad, de las discrepancias en los sectores afectados y la falta de rigor y seguridad jurídica de las normas.

El Gobierno dio a conocer su intención de establecer una norma sobre bienestar animal a principios del año 2020, con la comparecencia en las Cortes Generales del entonces vicepresidente del Gobierno y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030. Desde entonces, cada vez que se ha filtrado o conocido cualquier tipo de información al respecto la reacción de una parte muy importante de la sociedad española, fundamentalmente del mundo rural, ha sido la del rechazo y en ocasiones el enfado. Por eso, no resultan extrañas las movilizaciones que se produjeron por parte de diferentes sectores y que motivaron concentraciones y manifestaciones públicas que sacaron a la calle a miles de españoles.

Una tramitación larga para el Ejecutivo, pero que ha sido atropellada, limitada y escasa en las Cortes Generales, de manera específica, en el Senado. No se ha buscado el consenso ni siquiera con los sectores afectados.

Representantes públicos tanto de ayuntamientos como de Comunidades Autónomas también han mostrado su desacuerdo con algunas cuestiones recogidas desde el inicio de la presentación y aprobación por parte del Gobierno del proyecto de ley.

Por otro lado, de todos es conocido el enfrentamiento que ha supuesto dentro del propio Gobierno, una vez más, la normativa emanada de los ministerios de Igualdad y Derechos Sociales y Agenda 2030. Discrepancias que, en el caso del proyecto de ley que nos ocupa, han supuesto la presentación por parte de uno de los socios de Gobierno de enmiendas a través de su grupo parlamentario con la intención de intentar corregir algunas medidas recogidas en la norma que motivaron rechazos evidentes.

Diferencias que también se han trasladado a otros grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados. La tramitación en la Cámara Baja, como los portavoces de los diferentes grupos parlamentarios han manifestado, estuvo basada en el caos y la chapuza.

Con este tipo de comportamiento por parte de los socios de Gobierno difícilmente se puede legislar adecuadamente y presentar unas leyes que luego deben ser cumplidas y tendrán su repercusión en los ciudadanos.

El proyecto de ley tiene una visión muy alejada de la realidad del mundo rural, desconoce la problemática que se da en muchas localidades de nuestro país y establece medidas que han sido rechazadas por la España rural dada su visión urbana.

Tampoco prevé las consecuencias que para las administraciones públicas, de manera especial para las entidades locales, tendrán las medidas que recoge. Ni siquiera se anticipan las necesidades económicas de la norma. ¡Qué fácil es legislar y que la factura la paguen otros!

Además de lo manifestado, a Unión del Pueblo Navarro nos preocupa que el proyecto de Ley presentado tiene la apariencia clara de invadir las competencias de la Comunidad Foral de Navarra. En concreto, competencias exclusivas e históricas en materia de ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, y de caza; competencias históricas y de desarrollo legislativo y ejecución de legislación básica del Estado en materia de sanidad interior e higiene; y competencias de desarrollo legislativo y ejecución de legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

En base a esas competencias ha venido aprobando a lo largo de muchas décadas diferente normativa.

— La Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, que tiene entre sus objetivos, dentro de una política global de medio ambiente, el mantenimiento y mejora de la biodiversidad de la fauna silvestre y de los hábitats naturales y, en particular:

- a) La protección, conservación, mejora y gestión de la fauna silvestre de Navarra.
- b) La protección, conservación, mejora, ordenación y gestión de los hábitats naturales en los aspectos relacionados con la fauna silvestre.
- c) La ordenación y gestión de los posibles aprovechamientos de la fauna silvestre en armonía con los objetivos anteriores.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 7

— La Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra, que tiene como fines básicos:

1. Conseguir el máximo nivel de protección y bienestar de los animales incluidos en el ámbito de su aplicación.
2. Garantizar un trato adecuado de los animales, evitando las situaciones de maltrato o sufrimiento, asegurándoles unas óptimas condiciones higiénico-sanitarias y la posibilidad de que puedan manifestar un comportamiento acorde con la especie, edad y actividad de los animales.
3. Fomentar la tenencia responsable de los animales para luchar contra el abandono, regulando la identificación, la adopción, la esterilización, la cría y el control de la fertilidad, consiguiendo que el control de las poblaciones animales no se realice por métodos que impliquen la muerte de los mismos.
4. Promover las actividades formativas, divulgativas e informativas en materia de protección animal, mediante la educación de los propietarios/as en materia de etología y manejo de los animales.

— La Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de sanidad animal, que tiene como objetivo establecer las medidas jurídicas y administrativas más adecuadas para:

- a) La mejora sanitaria de la ganadería de Navarra mediante la prevención y control de las enfermedades infectocontagiosas y parasitarias, sean o no transmisibles al hombre, que afecten a la cabaña ganadera.
- b) La prevención y eliminación de los riesgos directos inherentes al empleo de productos zoonos sanitarios en la cabaña ganadera, y de los derivados de la presencia de sus residuos o de los productos resultantes de su metabolismo en el organismo animal donde sean aplicados.

Por lo que se refiere a la protección animal, ésta, como la sanidad animal, se encuadra dentro de la competencia histórica exclusiva de Navarra en materia de ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía, conforme a lo dispuesto en el art. 50 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

En efecto, estamos ante un proyecto de ley dirigido fundamentalmente a regular la protección de los animales y, en consecuencia, no regula a los animales como parte de la actividad económica, así que no es de aplicación la limitación a la competencia exclusiva e histórica establecida en el art. 149.1.13. de la Constitución, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de ordenación general de la economía.

Por otro lado, dado el carácter exhaustivo y de detalle del proyecto de Ley, éste excedería también en su caso de la capacidad del Estado de regular a través de bases en materia de sanidad animal (artículo 149.1.16 de la Constitución) o de medio ambiente (artículo 149.1.23 de la Constitución). En todo caso, éstos no constituyen el objeto del proyecto, salvo tangencialmente.

Por otro lado, el artículo 66 constituye legislación civil y, en consecuencia, afecta a la competencia exclusiva de Navarra en materia de Derecho Civil Foral ex artículo 48 de la LORAFNA.

Por la invasión de competencias de la Comunidad Foral de Navarra (y en muchos aspectos del resto de Comunidades Autónomas), así como por considerar que esta norma está alejada de la realidad del mundo rural, desde Unión del Pueblo Navarro presentamos una enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales, con petición de devolución del mismo al Gobierno.

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

Palacio del Senado, 23 de febrero de 2023.—El Portavoz, **Javier Ignacio Maroto Aranzábal**.

**PROPUESTA DE VETO NÚM. 3**  
**Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)**

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 8

### JUSTIFICACIÓN

En España, según el Estudio de Censos 2021 de la Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos para Animales de Compañía (ANFAAC) y Veterindustria, existían alrededor de 29 millones de mascotas, de los cuales 9,3 millones serían perros, 5,8 gatos, 7,8 peces, 5 pájaros, 1,4 reptiles y 1,5 pequeños mamíferos. Otras fuentes, como la Red Española de Identificación de Animales de Compañía (REIAC), tienen unos 13 millones de mascotas registradas. El número de hogares en los que en la actualidad hay un animal doméstico ha crecido considerablemente en España en los últimos 10 años, estimándose que un 40 % de los hogares ya poseen un animal, por lo menos, aunque esta cifra sigue siendo menor que en los países de nuestro entorno. Por este motivo, desde hace años, las Administraciones Públicas han demostrado el interés por establecer una normativa que diera cobertura a las necesidades sobre la protección de los animales en general y los domésticos en particular. En este sentido, el Código de Protección y Bienestar Animal ya contiene un importante corpus legislativo, tanto internacional como autonómico y local, en el que destaca el desarrollo normativo de las comunidades autónomas sobre protección y defensa de los animales de compañía. En paralelo o simultáneamente, se ha constatado un incremento en las actividades económicas y comerciales relacionadas con los mismos, como la cría, alimentación, bienestar en general y servicios. El fomento de la tenencia responsable y el bienestar de nuestras mascotas ha permitido generalizar conductas apropiadas para la posesión de animales, gracias a las exigencias legales desarrolladas, a un mayor conocimiento individual y a una mayor concienciación social por el medio ambiente en general. Podemos considerar que los avances en la protección animal son atribuibles al esfuerzo de muchos y al consenso. A modo de ejemplo sirva la última reforma del régimen jurídico de los animales en el Código Civil español. Por otra parte, algunas comunidades autónomas ya han prohibido el sacrificio de los animales de compañía excepto por motivos de sanidad animal, de seguridad de las personas o animales, o de existencia de riesgo para la salud pública o medioambiental. Así mismo, a nivel estatal, se ponían en marcha actuaciones como el Plan de Actuaciones para la Tenencia Responsable de Animales de Compañía, aprobado en 2018. No obstante, no debemos negar que siguen existiendo comportamientos incívicos, como el abandono, que no pueden considerarse como generalizados, pero deben ser perseguidos con el suficiente rigor. Según las estimaciones elaboradas por la Fundación Affinity a partir de los animales recuperados por sociedades protectoras, ayuntamientos y consejos comarcales de España, unos 280.000 perros y gatos fueron abandonados o se perdieron en nuestro país en 2020, con cifras similares en 2021. Aunque estas cifras supusieron un descenso del 6,6 % respecto a 2019, siguen siendo datos alarmantes.

I

Desde el inicio de esta legislatura, el gobierno ha manifestado la intención de desarrollar una norma sobre bienestar animal de ámbito estatal. Durante su comparecencia en la Comisión de Derechos Sociales y Políticas Integrales de la Discapacidad en el Congreso el 13 de febrero de 2020, el vicepresidente segundo de Derechos Sociales y Agenda 2030 dedicó escaso tiempo a explicar las actuaciones de la Dirección General de Derechos de los Animales y anunció la Ley de Bienestar Animal. El calendario legislativo del Gobierno motivó que la consulta pública previa al Anteproyecto de Ley de Bienestar Animal se realizara en el mes de diciembre de 2020. Tras la filtración de un documento y una comunicación a las entidades protectoras de animales, se presentó el texto del anteproyecto en el Consejo de ministros del 18 de febrero de 2022 como un acontecimiento extraordinario. Pero se tuvo que esperar casi un mes, y en marzo de 2022 se pudo conocer el texto de la propuesta definitiva e iniciar el proceso de información pública. La propuesta generó no solo un amplio rechazo social de todos los sectores relacionados: sector del cuidado de los animales, asociaciones de razas autóctonas, sector comercial asociado, asociaciones deportivas, cinegéticas, zoos, Organizaciones Profesionales Agrarias y Ganaderas, colegios profesionales, veterinarios, y en general todo el mundo rural y el ámbito profesional relacionado con los animales de compañía y de trabajo en sentido amplio, sino también la contestación de todas las administraciones afectadas, con independencia del signo político. En otro ámbito, cientos de científicos ratificaban una carta que advertía de las fatales consecuencias de la nueva ley sobre la conservación de la biodiversidad. El elevado número de alegaciones y un supuesto debate interno del gobierno hizo que se retrasara la aprobación del texto definitivo, hasta que el Consejo de ministros extraordinario del día 1 de agosto se aprobaba el Proyecto de Ley. De la escasa importancia que el propio gobierno le dio se acredita con la ausencia de la ministra

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 9

Belarra en la rueda de prensa posterior y que la ministra Portavoz le dedicara escasos segundos a su referencia. Así mismo, desde el ministerio promotor ni siquiera emitieron una nota de prensa al respecto.

Se supone que, una vez aprobado por el Consejo de ministros, el texto resultante es consecuencia del acuerdo del Gobierno en su conjunto y que el mismo se responsabiliza del texto, independientemente del resultado final de tramitación en Cortes Generales y de los anuncios o propuestas que los diferentes grupos parlamentarios puedan realizar. Una vez más, las desavenencias dentro del propio Consejo de ministros han originado la anómala situación provocada por el Grupo Parlamentario Socialista al incorporar una enmienda que cambia sustancialmente el alcance de la Ley, algo que por sí mismo podríamos considerar un veto.

### II

En la fase de exposición pública, el texto recibió unas 6.000 alegaciones, según reconoció el propio director general de Derechos de los Animales, complementada con una amplia movilización en medios de comunicación y en redes sociales. Cabe destacar que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) solo aporta, en el registro del Congreso, las observaciones recibidas por los ministerios y otros organismos públicos, sin que se tenga acceso a las observaciones realizadas por las Comunidades Autónomas y otras Entidades y la respuesta a las mismas. Lo que sí ha trascendido es que, a lo largo de todo el proceso, muchas organizaciones se han quejado y continúan quejándose de la poca receptividad del gobierno y la escasa incorporación de sus aportaciones en el texto que se somete a trámite. Por otra parte, el Proyecto de Ley ampara su elaboración en la necesidad de desarrollar diferentes conceptos incluidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del Código Civil, así como el desarrollo de diferentes Resoluciones del Parlamento Europeo. Por este motivo, no se comprende la ausencia de un Dictamen del Consejo de Estado, «expresión solemne y formal del parecer jurídico cualificado» de este órgano, máximo órgano consultivo, que hubiera permitido clarificar ciertos asuntos incluidos en la norma, asumiendo un posible incumplimiento de algún artículo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Sí se solicitó el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que fue publicado el 9 de junio, donde se pone de manifiesto algunas carencias del anteproyecto de ley sin que por parte del Gobierno se aceptara o incorporaran en la tramitación, según aparece en el MAIN. Por otra parte, el informe de la Federación Española de Municipios y Provincias recomienda la consulta a la Comisión Nacional de Administración Local, conforme a lo establecido en el art. 118.1.A),a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por el impacto que para las entidades locales va a suponer la ley. Aunque la MAIN asegura haber solicitado este informe, no se adjunta en la documentación registrada en su entrada en el Congreso y la Memoria cita, por una parte, que es difícil calcular la repercusión de la norma en el ámbito autonómico y local y, a su vez, que se supone que no existirá impacto económico. En este sentido se echa en falta una verdadera memoria de impacto presupuestario para el conjunto de medidas de la ley. En definitiva, tras el largo periodo de tramitación, podemos considerar que el proceso es sustancialmente mejorable, en cuanto a recopilación de información, y que el documento final no cuenta con el consenso mayoritario de los sectores afectados.

### III

Respecto al contenido, consideramos que no está orientado a potenciar nuestra excelencia en materia de bienestar animal, ni tampoco a continuar luchando contra las prácticas ilegales ni a defender un patrimonio que es de todos los españoles. En primer lugar, debería asegurarse la constitucionalidad de este texto y la no vulneración de las competencias exclusivas o compartidas, o aquellas de ejecución, de las Comunidades Autónomas respecto a ciertas materias, como pueden ser las medioambientales, cinegéticas o de promoción deportiva. La propuesta normativa produce un impacto importante en el ámbito de las Entidades Locales por cuanto les atribuye nuevas competencias y obligaciones, como aquellas referidas a la gestión de colonias felinas y en la aplicación del principio de sacrificio cero en centros municipales, así como la constitución de centros integrales de protección animal en aquellos municipios de más de 5.000 habitantes. No quedan claros los beneficios de la protección de las colonias felinas, ni la responsabilidad de la figura del cuidador de estas, cuando la responsabilidad de una administración local debe ser la de que no produzcan molestias a los vecinos, ni a sus bienes, y evitar igualmente que afecten a especies silvestres y al medio natural colindante. En este sentido, la norma recoge que «En ausencia

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 10

de otra previsión en la legislación autonómica, corresponde a las entidades locales la gestión de los gatos comunitarios,...». La asunción de esta nueva competencia por parte de muchas de las administraciones locales supondrá el establecimiento de un sistema de gestión al que el proyecto de ley no da respuesta, además del incremento de gasto que trae consigo. La prohibición de la cría o transmisión como animales de compañía de los animales no incluidos en el listado positivo de animales de compañía, condiciona la actividad económica a criterios no definidos y a la publicación definitiva del listado. Por otra parte, un particular sin intención de realizar una actividad comercial, que quiera tener descendencia de sus animales deberá estar registrado en el Registro de Criadores de Animales de Compañía. Así mismo, la norma establece que la venta de animales de compañía solo podrá realizarse directamente desde la persona criadora registrada excluyendo la comercialización en tiendas. Otra cuestión destacable es que el proyecto de ley se está tramitando en paralelo a una modificación la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal. El concepto de maltrato incluido en el Proyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales es más amplio que el contemplado en la modificación del Código Penal, pero el alcance y ámbito de aplicación del primero puede condicionar la aplicación del segundo.

### IV

Por todo lo expuesto, entendemos que sería deseable abrir un espacio de reflexión con los sectores afectados que diera lugar a un texto más consensuado que pusiera por delante el bienestar de los animales frente a otros intereses. Las Comunidades Autónomas han regulado la materia en función de sus opiniones y las características de su territorio. En caso de requerir una armonización, con una base común, esta debería surgir del consenso, cuando así lo exija el interés general, y observando lo dispuesto en el artículo 150.3 de la Constitución. El legislador estatal no puede pretender cuestionar las regulaciones autonómicas, ni imponer su criterio. Por otra parte, no es de recibo que, tras más de dos años de tramitación interna, y un retraso considerable, el gobierno solicite la tramitación de urgencia del texto legislativo, reservado a asuntos que por su entidad precisan de este tratamiento diferenciado. El gobierno se ampara en una imperiosa necesidad de disponer de una norma, algo que es evidente que no se ha tenido en cuenta dentro de la tramitación interna del propio gobierno. La tramitación urgente anula la capacidad de las Cortes Generales de realizar un análisis pausado y sosegado de su contenido. Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular en el Senado presenta este veto al Proyecto de Ley de protección de los derechos y bienestar de los animales.

El Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

Palacio del Senado, 23 de febrero de 2023.—La Portavoz, **Estefanía Beltrán de Heredia Arroniz**.

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 4 Del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV)

El Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) (GPV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

### JUSTIFICACIÓN

La historia de la legislación española sobre protección animal puede clasificarse en tres generaciones normativas de ámbito progresivamente mayor en el objetivo último de garantizar la protección y el bienestar animal.

Así, puede hablarse de una primera generación normativa en la que el bien jurídico que merecía, en exclusiva, la protección del legislador era la sanidad animal. Así, la Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952 (y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto de 4 de febrero de 1955) tenía por

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 11

objetivo «implantar un sistema de lucha antiepizootica, inspirado en el progreso científico logrado en la profilaxis y técnicas de lucha contra las enfermedades del ganado».

La citada Ley fue derogada por la reforma operada en la materia por la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, motivada, como se señalaba en su exposición de motivos, por la experiencia de medio siglo en la que se había modificado la estructura del Estado dando pie al Estado autonómico (y a la competencia exclusiva de Comunidades Autónomas en materia de ganadería), se había producido la incorporación de España a la Unión Europea (con la correlativa desaparición de las fronteras internas entre los Estados miembros para el comercio intracomunitario), la evolución de los modelos productivos que había dado lugar a la concentración de poblaciones de animales y la necesidad de que las ganaderas fueran respetuosas medio ambiente y el entorno natural, en especial desde el punto de vista de la correcta gestión de los residuos.

El propio texto referido reconoce, así, la alteración del contexto normativo sobre la cuestión, que deriva por la progresiva regulación de la Unión Europea en la materia y la asunción competencial de las Comunidades Autónomas producidas en virtud de sus Estatutos de Autonomía.

Y la citada asunción competencial ha sido determinante en la producción normativa sobre la materia. Así, la Comunidad Autónoma de Euskadi superó esa perspectiva meramente comercial y sanitaria del tratamiento de los animales a través de la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales, después modificada por Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Puede hablarse, a la luz de lo dispuesto en la citada Ley, de un cambio de paradigma sobre la cuestión, una «segunda generación» normativa, que ampliaba el espectro de la protección legal a las condiciones en que se encontraran los animales domésticos, domesticados y salvajes en cautividad que se encontraran en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV), con independencia de que estuviesen o no censados o registrados en ella e independientemente del lugar de residencia de sus dueños o poseedores. Se transitaba, así, de una normativa de mero control sanitario sobre los animales a un estadio de responsabilidad por su cuidado.

Con posterioridad la recientemente aprobada Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos, en la Comunidad Autónoma de Euskadi, supone un salto cualitativo muy relevante en la materia, superando la mera perspectiva sanitaria y la de los deberes de cuidado sobre los animales domésticos, y planteando una protección holística de la vida animal, al igual que el proyecto de Ley que se pretende enmendar. La vocación de ambas es, por lo tanto, de una amplitud tal que puede hablarse de una tercera generación normativa en la materia.

Esa senda normativa fue también emprendida por el resto de Comunidades Autónomas que aprobaron leyes en este sentido.

Entrando en el ámbito competencial, la protección animal, en tanto que concreción de la competencia genérica en agricultura y ganadería, está atribuida, en virtud del art. 10.9 del Estatuto de Autonomía, a la Comunidad Autónoma de Euskadi. No existe, como es sabido, un título específico de atribución competencial al Estado en esta concreta materia. Es, sin embargo, posible que el Estado haga uso de otros títulos que incidan en la misma; esto es lo que hace el proyecto de ley que enuncia con carácter genérico 3 títulos competenciales: 149.1.13, 149.1.16 y 149.1.23 CE para, de forma separada, incorporar otros títulos que dan cobertura a preceptos concretos: 149.1.6, 149.1.8, 149.1.10, 149.1.29 y 149.1.31 CE.

Respecto a los 3 títulos genéricos, es una mala técnica legislativa no concretar qué artículos se adscriben bajo la cobertura de cada uno de los títulos alegados. Pero si hay algo claro es que ni las bases y coordinación de la sanidad ni la legislación básica sobre protección del medio ambiente posibilitan un fundamento constitucional suficiente sobre el grueso del contenido de la ley. En la mayoría de sus preceptos el proyecto de ley no contempla normas con naturaleza de básicas en estas materias, bien al contrario, presenta una regulación al detalle de claro corte reglamentista que excede del significado de lo básico viniendo a impedir las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución de las bases estatales tanto en materia de sanidad como en materia de medio ambiente.

En realidad, es el título amparado en el art. 149.1.13 CE ¿ordenación general de la economía- el elegido por el prelegislador como título general de atribución competencial, y tal conclusión, anticipamos ya, no resulta conforme con la doctrina constitucional.

En el preámbulo (apartado I, párrafo tercero) se dice que el principal objetivo de la ley, «no es tanto el garantizar el bienestar de los animales evaluando las condiciones que se le ofrecen, sino el regular el reconocimiento y la protección de la dignidad de los animales por parte de la sociedad. Por tanto, no regula a los animales como un elemento más dentro de nuestra actividad económica a los que se deban unas

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 12

condiciones por su capacidad de sentir, sino que regula nuestro comportamiento hacia ellos como seres vivos dentro de nuestro entorno de convivencia».

No teniendo, por tanto, la ley como objetivo establecer una regulación de los animales como un aspecto de la actividad económica, carece totalmente de sentido y de base jurídica que el Estado invoque el art. 149.1.13 CE, como título competencial prevalente para la adopción de este proyecto de Ley.

En este sentido, el TC ha dicho que el carácter abierto de la cláusula contenida en el art. 149.1.13 CE tiene que evitar el riesgo de que por ese cauce se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas, por lo que resulta obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva. (STC 143/ 2012, 2 de julio, FJ.3).

A mayor abundamiento, el TC también ha dicho que el art. 149.1.13 CE ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general y que, por tanto, debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico.

Así, la STC 45/2001, de 15 de febrero, se manifestaba en estos términos:

«El art. 149.1.13 CE puede amparar tanto normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación (STC 155/1996, de 9 de octubre, F. 4 y jurisprudencia en ella citada). Pero este Tribunal ha declarado también que, en supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de “ganadería”, y una genérica competencia estatal, en materia de “ordenación general de la economía”, primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico.»

Ninguno de los criterios que ha fijado el TC para la invocación del art. 149.1.13 CE como fundamento competencial nuclear en un proyecto normativo se verifican en este supuesto, porque no teniendo el proyecto vocación de regulación desde una perspectiva vinculada a la actividad económica, como se afirma en la exposición de motivos, la norma estatal no puede, en ningún caso, servir para inhabilitar y dejar sin efecto (no solo invadir) las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de agricultura y ganadería y, en concreto en protección animal, (art. 10.9 EAPV), ámbito competencial en el que de manera específica se encuadra la materia que se pretende regular con este proyecto.

Aun resultando suficiente la ausencia de título competencial suficiente en poder del Estado para regular esta materia como lo hace, en la mayoría de sus preceptos, el proyecto de ley, lo que por sí solo es motivo suficiente para plantear una enmienda de totalidad, la posición contraria a la adopción de este proyecto de ley se refuerza con el carácter centralizador y reglamentista que se desprende del conjunto de la regulación que propone.

En este sentido, y por citar algunas, se invaden de forma incontestable las competencias autonómicas cuando se obliga a las Comunidades Autónomas a la implantación de programas territoriales de protección animal (art. 18 del proyecto), cuando en su condición de titulares de la competencia, la planificación constituye el instrumento en base al cual quien ostenta la competencia en exclusiva determina la aplicación concreta de la misma o lo que es lo mismo, diseña, elabora y ejecuta sus propias políticas públicas.

Asimismo, se crea en el capítulo II del Título I un sistema de registros de protección animal de marcado carácter centralizador y único para el conjunto del Estado al que han de subordinarse los registros autonómicos, vulnerándose así sus competencias instrumentales vinculadas al título exclusivo específico.

Igualmente, todo el capítulo III del Título I que se dedica a la «Estadística de Protección Animal», vulnera la competencia exclusiva autonómica vasca en materia de estadísticas para sus propios fines y competencias (art. 10.37 EAPV), puesto que quien ostenta la competencia exclusiva en la materia específica objeto de regulación (agricultura y ganadería), tiene que ejercer la competencia estadística en la forma en la que se determina en su Estatuto de Autonomía.

Otro tanto puede decirse del art. 21 en relación con los planes de emergencia de las Comunidades Autónomas, cuando solo a ellas corresponde, en su caso, su regulación. Ciertamente es que la STC 123/1984, de 18 de diciembre, reconoció la protección civil como una submateria de la seguridad pública ex art. 149.1.29 CE lo que activa, por su parte, el art. 17 del Estatuto del País Vasco. El Estado puede aprobar una norma básica de protección civil pero no creemos que el contenido del art. 21 tenga esta condición.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 458

28 de febrero de 2023

Pág. 13

La misma conclusión se desprende para el art. 40, al establecer obligaciones para la Administración autonómica en relación con la generación de protocolos y se listan los criterios para el desarrollo de dichos protocolos en el ámbito de las colonias felinas.

En cuanto a los títulos habilitadores de preceptos concretos, y a modo ejemplificativo, resulta, cuando menos dudoso, que el art. 66 que se dicta al amparo de la competencia en materia de legislación civil no deba llevarse a una modificación concreta del Código Civil, tal y como tuvo lugar a través de Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales.

Descritos en esos términos, los títulos competenciales invocados se antojan absolutamente insuficientes para la tarea legislativa que desde el proyecto de ley se pretende.

Por ello, cabe concluir que ni la ordenación general de la economía ni la sanidad animal, objeto de la copiosa reglamentación, fundamentalmente comunitaria, ni el medio ambiente, en sí mismo, pueden constituir título competencial para desarrollar una ley sobre la protección integral de la vida animal.

En consecuencia, este Grupo formula la presente propuesta de veto al proyecto de Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales, con petición de devolución del mismo al Gobierno del Estado.

---