

**INSTITUTO DE ESPAÑA
REAL ACADEMIA DE CIENCIAS VETERINARIAS**

**EL BIENESTAR ANIMAL EN LA PRODUCCION PRIMARIA
Y LA POLITICA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL**

DISCURSO PRONUNCIADO EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017
EN EL ACTO DE RECEPCIÓN PÚBLICA
COMO ACADEMICA CORRESPONDIENTE, POR LA

ILMA. SRA. Dra. D.ª PILAR GIL ADRADOS

Y DISCURSO DE PRESENTACIÓN A CARGO
DEL ACADEMICO DE NÚMERO

EXCMO. SR. Dr. D. MIGUEL ANGEL APARICIO TOVAR



27 de noviembre de 2017

MADRID

**INSTITUTO DE ESPAÑA
REAL ACADEMIA DE CIENCIAS VETERINARIAS**

**EL BIENESTAR ANIMAL EN LA PRODUCCION PRIMARIA
Y LA POLITICA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL**

DISCURSO PRONUNCIADO EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017
EN EL ACTO DE RECEPCIÓN PÚBLICA
COMO ACADEMICA CORRESPONDIENTE, POR LA

ILMA. SRA. Dra. D.^a PILAR GIL ADRADOS

Y DISCURSO DE PRESENTACIÓN A CARGO
DEL ACADEMICO DE NÚMERO

EXCMO. SR. Dr. D. MIGUEL ANGEL APARICIO TOVAR



27 de noviembre de 2017

MADRID

Depósito Legal
ISSN: 1135-2795
Impresión:

A quienes me hacen feliz

ÍNDICE

Discurso de presentación a cargo del Académico de número Excmo. Sr. Dr. D. Miguel Angel Aparicio Tovar	9
Discurso pronunciado por la Ilma. Sra. Dra. D. ^a Pilar Gil Adrados.....	17

El Bienestar Animal en la producción primaria y la Política europea de Desarrollo Rural.

1.- El Bienestar Animal en la Unión Europea. De asunto privado a asunto público.....	25
<i>¿Qué es el bienestar animal?</i>	25
<i>Moral, Ética Social y Derecho</i>	29
<i>¿Qué es política pública?</i>	33
2.-La Política de Bienestar animal en la Unión Europea.	44
<i>¿Qué implicaciones socioeconómicas tiene garantizar el bienestar animal?</i>	57
<i>Consideraciones de ámbito internacional</i>	60
3. Política de Desarrollo Rural	69
4.- Desarrollo Rural y Bienestar Animal en Castilla-La Mancha	80
<i>Gallinas Ponedoras: Cambio de jaulas convencionales por jaulas enriquecidas</i>	80
<i>Bienestar animal en las explotaciones de ovino extensivo.</i>	88
5.-Bibliografía	97

**DISCURSO DE PRESENTACIÓN A CARGO
DEL ACADÉMICO DE NÚMERO
EXCMO. SR. DR. D. MIGUEL ÁNGEL APARICIO TOVAR**

Excmo. Sr. Presidente de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España,
Excmos. e Ilmos. Sres. Académicos,
Señoras y Señores
Queridos amigos

Siempre es un honor recibir el encargo de presentar a un nuevo miembro de esta Institución. En este caso es una satisfacción por ser la nueva académica presentada una gran veterinaria, con una excelente trayectoria profesional y por dar cumplimiento a la disposición adicional primera del Real Decreto que aprobó el actual estatuto de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España relativo a la presencia de las mujeres en la comunidad académica.

Agradezco a la Junta de Gobierno la encomienda realizada.

Presentar a la nueva Académica Correspondiente, la Dra. Pilar Gil Adrados, es fácil porque llega a esta Real Academia con un gran bagaje a pesar de que todavía tiene una larga carrera por delante.

La formación de la Dra. Gil Adrados no solo se ciñó a las ciencias Veterinarias, licenciatura que cursó en la Facultad de Veterinaria de la Universidad Complutense de Madrid y en la misma

facultad y universidad consiguió el doctorado en el año 2012. Además tiene una formación en otros ámbitos que han ido dando forma a su perfil y actuación profesional. Consiguió el Máster en Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Castilla-La Mancha. Dentro de esa misma línea política y administrativa profundizó mediante el Curso Superior de Dirección y Gerencia Pública, entre otras actividades formativas de postgrado. Continúa su afán por el conocimiento a través de los estudios de Ciencias Políticas y de la Administración que ha finalizado en la UNED.

Su carrera profesional ha estado vinculada a su Castilla-La Mancha natal, a través de diferentes puestos con distintas responsabilidades. Desde Técnico Superior en la Consejería de Agricultura, cuando se incorporó al servicio de la administración autonómica, pasó por la escala administrativa hasta la Jefatura de Servicio en distintos servicios de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, siempre relacionados con temas de la Unión Europea y más en concreto sobre cuestiones de la Política Agraria Comunitaria, como el Servicio de Asuntos Europeos, o el Servicio de Medidas Agroambientales, o el de Pago Único y más recientemente es la coordinadora del Programa de Desarrollo Rural.

Desde este puesto ha tenido que defender en reiteradas ocasiones los Proyectos, Líneas y Medidas sobre Desarrollo Rural presentados por su Comunidad Autónoma ante la Unión Europea, en ocasiones ante evaluadores cautelosos y correosos, sabiendo transmitir en todo momento la realidad de la ganadería castellano-manchega y la importancia de la implementación y ejecución de esos programas para el desarrollo de aquellas.

A lo largo de su carrera ha sido patente su interés por participar en instituciones académicas y profesionales, como su pertenencia al Consejo Autonómico de Colegios Veterinarios de Castilla-La Mancha en su momento, su pertenencia a la Academia Iberoamericana de la Rábida más recientemente o su ingreso en la Real Academia de Doctores de España como Académica Correspondiente, institución en la que ingresó en 2013.

Ha participado en distintos proyectos y programas, como distintos Programas de ordenación y producción ganadera, en el Plan Estratégico de la Ganadería de Castilla- La Mancha o el más reciente, por citar solo algunos, el Comité del Programa marco de Investigación e Innovación, 2014-2020 en el reto “Seguridad Alimentaria, agricultura, silvicultura sostenible, investigación marina y bioeconomía”, como experta autonómica.

En su faceta como investigadora, es de destacar la publicación de la obra "Crisis sanitarias, Políticas comunitarias y Sector Productor". También ha redactado y publicado capítulos en 14 obras colectivas sobre diversas cuestiones ganaderas y de seguridad alimentaria. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Ha participado en numerosos congresos y en cursos de formación dirigidos a veterinarios.

La Dra. Gil Adrados ha manifestado siempre un gran interés y dedicación por las cuestiones del mundo ganadero y de su tierra, tratando de trascender más allá de la inmediatez y proyectando su interés por los nuevos retos.

Amante de su tierra castellano manchega pero ciudadana del mundo. Ama viajar y conocer el planeta cada vez más pequeño en el que vivimos, pero por encima de todo siente pasión por los caballos a cuyo cuidado dedica muchas de las pocas horas libres de las que dispone.

Sobre el discurso que va a pronunciar, tan solo unas palabras que sirvan más de presentación que de análisis, ya que cada cual hará el suyo. Tan solo decir que hablará sobre Bienestar Animal, desde una perspectiva no siempre abordada. Si tuviéramos que sintetizar para un

titular el contenido de su discurso, en un ejercicio de atrevimiento diríamos que trata del bienestar animal desde la ética al desarrollo.

Efectivamente valores, principios y normas jurídicas constituyen el sustrato que los individuos nos concedemos y respetamos para poder vivir en sociedad, también en el ámbito del bienestar animal. Desgraciadamente estamos viendo y sufriendo lo que sucede en otros ámbitos cuando no se respetan los valores y las normas.

Partiendo de los valores llega al análisis del bienestar animal en los Planes de Desarrollo Rural, segundo pilar de la Política Agraria Comunitaria y precepto contenido en los principios de la Condicionalidad, y a la importancia que estos planes tienen para el desarrollo de importantes regiones.

Es necesario partir de estos principios y valores, como muy bien analiza la Dra. Gil Agradados, para comprender el desarrollo que ha tenido esta rama en el ámbito veterinario. Es necesario establecer puentes entre estos dos campos diferentes, como dijo el profesor Fraser de la Universidad British Columbia de Vancouver, *"hemos empezado a movernos desde dos culturas separadas, una basada en la ciencia y otra en la filosofía, y gradualmente nos dirigimos hacia una*

mayor integración entre la ciencia del bienestar animal y la ética del uso animal".

Dra. Gil Adrados sed bienvenida a esta Institución, que desde hoy es la suya y aportad a la Veterinaria y a esta Real Academia todo cuanto podáis.

He dicho.

**DISCURSO PRONUNCIADO POR LA
ILMA. SRA. DRA. D.^a PILAR GIL ADRADOS**

Excmo. Sr. Presidente de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España,

Excmos. e Ilmos. Sres. Académicos,

Señoras y Señores,

Queridos familiares y amigos,

Leer este discurso ante ustedes tiene para mí un especial significado porque, con mucho orgullo no exento de respeto y humildad, he llegado a cruzar el umbral de esta docta y prestigiosa Real Academia de Ciencias Veterinarias de España, a la que manifiesto de manera sincera mi gratitud por distinguirme con su reconocimiento.

Mi agradecimiento para los Académicos que generosamente avalaron mi candidatura D. Amalio de Juana Sardón, D. Luis Mardones Sevilla, D. José Manuel Pérez García y D. Juan Antonio Ordoñez Pereda, y al presidente de la Sección de Zootecnia, D. Miguel Ángel Aparicio Tovar. A quienes reconozco su deferencia y que me distinguen con su confianza y su amistad.

A los Académicos que apoyaron mi candidatura y a los que me han brindado una afectuosa acogida. A los que ya no están, maestros

de imborrable recuerdo, a mis compañeros de profesión y a mis amigos. A mi familia, en especial a mis padres, que no duda nunca en apoyarme en cualquiera de mis empresas por peregrinas que pudieran parecer, pues compartimos el espíritu creativo. A todos ellos mi gratitud.

Verdaderamente mi trayectoria profesional no está dedicada a la ciencia en *stricto sensu* pero mi firme convicción de que el conocimiento útil, el que nos ayuda a progresar, puede alcanzarse de distintas maneras ha sido una de las principales razones de mi empeño e ilusión por formar parte de esta digna y respetable Institución. Probablemente faltaría a la verdad si no confesara mi inicial duda e indecisión al valorar qué podía aportar a esta Real Academia de Ciencias Veterinarias de España, lo que me obligó a hacer un repaso mental de mi experiencia profesional.

Desde niña he estado relacionada con la veterinaria y con la ganadería, tareas bien distintas a las que estimo por igual. En nuestra casa, en la dehesa toledana casi extremeña, la ganadería siempre nos ha acompañado. El vacuno de raza Pardo Alpino- ¡la vaca Pendientes que con su gran zumba dirigía la manada! El elegante y resistente vacuno Avileño, ¡Cuántos años haciendo trashumancia a caballo hasta la Sierra de Gredos! El caballo de pura raza española. Mi primera

montura Martinete, mi primera yegua Linda, luego vino Drusa. Ahora Jara y Leal. Las ovejas de raza Talaverana pastoreando, los pacientes y valientes perros mastines: Renata y Julieta.

En paralelo, mi ejercicio profesional en todos estos años como funcionaria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha me ha permitido desempeñar puestos que me han confirmado el valor que la profesión Veterinaria tiene para la sociedad y los muchos ámbitos en los que puede destacar. En relación con la zootecnia, entre otras responsabilidades y desempeños, siendo Jefe de Servicio de Ganadería se creó la interprofesional láctea en la región, se consiguieron las primeras valoraciones genéticas de los sementales de raza ovina Manchega en el CERSYRA de Valdepeñas o se logró incorporar al catálogo de razas en peligro de extinción a la raza ovina talaverana y a la raza caprina blanca celtibérica, dotándolas de un programa de conservación.

Más tarde, dedicarme a los asuntos europeos en Bruselas me proporcionó una visión de conjunto de los temas ganaderos engranados en políticas públicas más amplias: la política agraria, la política medioambiental, la política de seguridad alimentaria, la política de desarrollo rural. Con nuevos objetivos, como el bienestar animal, con desafíos mundiales, como el cambio climático, el reto

demográfico o la disminución de los recursos naturales, y en relación con horizontes más amplios: los de la sociedad mundial y las relaciones internacionales.

Casi siempre he tenido la fortuna de llegar en el momento adecuado y contar con el apoyo de grandes profesionales y mejores personas, así como con la ayuda de magníficos colaboradores a quienes, sin duda, debo gran parte de mis logros.

En la actualidad, estoy ocupada con la política de desarrollo rural de Castilla-La Mancha que me ha inspirado la elección del tema de mi discurso. El bienestar animal en la producción primaria, por lo que conlleva de política pública en respuesta a las demandas de los ciudadanos, y su relación con la política de desarrollo rural, en cuanto esta representa el marco donde poner en práctica medidas para su consecución. En particular, aplicando los avances alcanzados por la ciencia veterinaria en materias tales como la conservación de recursos genéticos, las prácticas ganaderas agroambientales, la producción ecológica, el desarrollo sostenible o la innovación tecnológica. Y donde los profesionales veterinarios tienen un papel relevante en todas sus facetas como investigadores, clínicos, asesores, docentes, gerentes o servidores y autoridades públicas.

Hoy es un día de ilusión y un hito importante en mi carrera al incorporarme como miembro Correspondiente de esta Real Academia de Ciencias Veterinarias de España con la que con responsabilidad y honestidad me comprometo.

EL BIENESTAR ANIMAL EN LA PRODUCCION PRIMARIA Y LA POLITICA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL

1.- El Bienestar Animal en la Unión Europea. De asunto privado a asunto público.

¿Qué es el bienestar animal?

Bienestar animal es un concepto y como tal no siempre ha tenido el mismo significado porque ha evolucionado a lo largo del tiempo y no es para todos lo mismo. Indudablemente para estudiar, plantear o debatir sobre el bienestar animal es tarea prioritaria su definición. Los conceptos y sus significados cambian dependiendo de las exigencias que se dan a sus términos en el proceso de conocimiento puesto que cada término con el que se trata de delimitar un concepto tiene un significado anterior, que se le había atribuido explícita o implícitamente, y, por tanto, no es neutral. Es evidente que hay diferencias conceptuales entre distintas épocas de la historia, sociedades, culturas y personas y es preciso llegar a ámbitos mensurables que permitan una relación inteligible (García Picazo, 2012).

La realidad es una pero tiene distintos enfoques para quienes la comparten. La imagen de esa realidad para cada uno es contingente, relativa e incompleta porque la obtiene a través de sus referencias que pueden llevarle a simplificarla o a complicarla en exceso. Así,

dependiendo del marco de referencias cognitivas, axiológicas y pragmáticas, que le sirven a cada uno para ordenar lo que percibe mediante un proceso racional, será diferente la proyección que haga de sus intereses sobre el concepto de bienestar animal el ciudadano, el consumidor, el ganadero, el industrial, el distribuidor o el político.

No obstante, hay suficientes evidencias científicas para asegurar que los animales experimentan estados adversos como el hambre, el frío, el calor, el dolor, las agresiones o el daño y, por tanto, son capaces de sufrir. En el caso de los vertebrados superiores -todos los animales dedicados a la producción agraria- las reacciones son similares a los humanos al ser semejantes sus estructuras anatómicas y sus respuestas fisiológicas, conductuales y psicológicas. Para ellos, también el dolor es una respuesta fisiológica, donde a la reacción meramente sensorial se le suman elementos cognitivos capaces de provocar cambios en el comportamiento del animal (García Albino, 2006).

No pocos estudios revelan que el cuidador de los animales es el factor de riesgo más importante si desconoce, o no pone en práctica, los conocimientos en materia de bienestar animal (Muñoz Luna y col, 2002). En particular, el inadecuado manejo en las explotaciones altera las relaciones entre los miembros de una misma especie, por excesiva

densidad de animales o por la ruptura de vínculos sociales, favoreciendo las agresiones y el estrés social. La falta de condiciones de bienestar animal en la explotaciones conlleva al estrés crónico a los animales que genera la aparición de patologías como consecuencia de los desequilibrios, no solo fisiológicos y del comportamiento, sino también sanitarios con serias repercusiones económicas para los ganaderos.

En el mismo sentido, encontramos numerosos trabajos científicos que relacionan el trato que reciben los animales durante el transporte y en el matadero con el estrés que sufren y con la calidad de la canal y de la carne que se obtiene. En este caso, el maltrato se traduce en mortalidad, decomisos y mala calidad de la carne para su procesamiento tecnológico que afecta a los intereses de la industria agroalimentaria y de la distribución y en último término a los del consumidor de productos ganaderos.

Sin embargo, no podemos olvidar que el concepto “bienestar animal” no surgió en la ciencia para expresar una noción científica sino que se origina en la sociedad para expresar inquietudes éticas con respecto al tratamiento que se da a los animales (Arvizu Tovar, 2017). El bienestar animal, por tanto, no es solo un factor de producción sostenible que hace referencia a unas buenas condiciones físicas, a la

ausencia de enfermedades o lesiones y a un buen estado de salud psicológica para el animal vinculado con su relación con el hombre. El bienestar animal está relacionado con otra serie de valores como la moral, la ética social, el medio ambiente y hasta con las relaciones internacionales.

La mayoría de los partidos políticos en la actualidad han adoptado en su ideario, independientemente de su posición política, elementos relativos a la protección y conservación de la naturaleza y del medio ambiente. Promueven comportamientos ciudadanos que no hace mucho, en la década de los ochenta del pasado siglo, se reservaban los partidarios de formaciones ecologistas y animalistas seguidores de Los Verdes alemanes que fueron surgiendo en Europa¹. El bienestar animal se incluye en las agendas públicas en muchos países, porque la preocupación por el bienestar de los animales ha aumentado considerablemente entre los ciudadanos y no solo entre los europeos, como ponen de manifiesto los resultados de eurobarómetros realizados sobre bienestar animal.

¹ Ana Carbajosa, EL PAIS, 19 septiembre 2017 “Las vacas de los excrementos de oro”. “por eso esta fábula verídica y excepcional del Widpoldsried ilustra hasta qué punto la protección del medio ambiente es parte del ADN de muchos alemanes al margen de sus preferencias políticas.
http://elpais.com/internacional/2017/09/15/actualidad/1505455904_964640.html?id_externo_rsoc=FB_CM

El bienestar animal ha pasado de ser un movimiento reivindicativo minoritario a una materia de interés asumida por la sociedad de la UE como preocupación colectiva y se ha convertido en un asunto de moral pública que requiere una política específica y su propio marco legislativo, con normas relativas a la protección y bienestar de los animales para evitar el sufrimiento innecesario durante su producción, manejo, transporte y sacrificio. Normas que es preciso defender en el mercado mundial que aboga por la supresión de barreras no arancelarias.

Para la instauración de una política sustantiva sobre el bienestar animal, el primer paso es pasarlo del campo de la moral y de la ética social al ámbito del derecho, de la norma y de los requerimientos.

Moral, Ética Social y Derecho

La sociedad es el resultado de la interacción de los individuos y sus grupos que componen una red de estructuras e instituciones que son constructos humanos que influyen en los individuos tanto como los individuos y su conducta influyen en las estructuras e instituciones sociales. La convivencia humana se organiza mediante normas y son, sin duda, las normas morales y las normas jurídicas las que tienen

mayor relevancia. Su distinción es el resultado de un largo esfuerzo por elevar a un plano racional y sistemático la progresiva separación que la práctica de la vida social ha generado entre ellas (Junquera de Estéfani, 2011).

Las normas morales regulan conductas inmanentes de los seres humanos y están dotadas de una débil coactividad. La moral nos provee de códigos de conducta que dirigen de manera inmediata nuestra acción como seres humanos indicando, tras un proceso de valoración racional, qué es lo bueno y qué, por esta razón, debe hacerse. La finalidad de la moral responde a la necesidad psicológica que tiene el individuo de desarrollar su propia conciencia mediante el sometimiento voluntario interior a su código moral.

La ética social, reflexión filosófica sobre la moral que nos descubre por qué algo es bueno, no puede relegarse a una dimensión personal, ya que no solo sirve para forjar la personalidad de los individuos sino también porque persigue la construcción de una sociedad justa. Reflexiona sobre lo que hace a las sociedades, más allá del individuo, más justas y más felices y, por tanto, presupone la existencia de unos valores o ideales y principios compartidos por los miembros de la sociedad. La ética social, por tanto, nos lleva a utilizar para nuestro beneficio aquello que la naturaleza nos ofrece

pero establece restricciones a la conducta humana para proteger, a su vez, a los seres vivos y a los recursos naturales. Nos da derecho para utilizar a los animales en nuestro beneficio pero también nos obliga a evitar su sufrimiento innecesario.

Los valores determinan las posibilidades de actuar ante una reflexión valorativa del hecho y los principios señalan aquellas conductas que son valiosas y que deben ser realizadas. Los valores y los principios son, por tanto, instrumentos básicos de las normas morales y se diferencian de las normas jurídicas en que estas siempre orientan nuestra acción prescribiendo o prohibiendo algo. Los valores gozan de mayor abstracción y generalidad y se concretan en los principios. Los valores no aclaran los supuestos en los que deben aplicarse, ni tampoco sus consecuencias, los principios sí.

Las normas jurídicas son concretas y definidas, se inspiran en los principios y valores, determinan la acción del individuo imponiéndole deberes. Son esencialmente coactivas, puesto que, en caso contrario, el derecho no podría cumplir su propio fin social inmediato y directo: conseguir el mantenimiento y el adecuado desarrollo de la vida social. Regulan, por tanto, todas aquellas manifestaciones de la vida comunitaria, los asuntos públicos, que pueda interferir en el mantenimiento de la convivencia social para

conseguir con las mayores garantías el objetivo previsto. Las normas jurídicas, persiguen la realización u omisión de ciertas conductas para hacer efectivos unos determinados valores. Es decir, el derecho es la expresión de una axiología determinada (Martínez Morán, 2011).

De esta manera, de acuerdo con la tesis tridimensional del derecho, sostenida por diversos juristas, el fenómeno jurídico se concibe desde el punto de vista de tres dimensiones: la fáctica, la normativa y la axiológica (Sanz Burgos citado por Martínez Morán, 2011). Detrás de una norma jurídica necesariamente hay siempre un hecho, un valor moral social que le dota de significado y que orienta la acción de los individuos y, finalmente, un marco jurídico que integra el hecho y el valor que a este se le concede. Hecho, valor moral y norma jurídica coexisten y actúan de tal modo que la vida de la norma jurídica resulta de la interacción dinámica y dialéctica de estos tres elementos que la integran (Reale, 1997). Si lo aplicamos a nuestro caso, el hecho son las demandas ciudadanas y las evidencias científicas sobre el bienestar animal que promueven a la valoración negativa del maltrato animal por los ciudadanos y a la necesidad jurídica de la protección del bienestar de los animales destinados a la producción ganadera. Tres elementos que interaccionan y evolucionan.

Prácticamente todas las filosofías y culturas del mundo promueven el respeto a los seres vivos, por ser parte de la naturaleza y de la vida, aunque esto no signifique reconocer derechos a los animales. Tener derechos exige ser consciente y libre para ser capaz de tener tanto deberes como derechos y de exigirlos. Razón por la que los animales solo pueden ser objeto de protección jurídica pero no portadores de derechos que no pueden reclamar. Los animales no se comportan bajo ningún sistema de reglas, ni morales ni jurídicas. Carecen de la capacidad del hombre, para ser consciente y tomar conciencia, por la que este acepta y respeta las reglas morales y jurídicas de la sociedad en la que vive. El animal no tiene capacidad para exigir derechos pero si tiene capacidad para sufrir estrés y dolor y es la propia moralidad humana, que le exige el respeto a la vida y a su entorno, la que le obliga a no maltratar a los animales y a proporcionarles condiciones de bienestar.

¿Qué es política pública?

Cuando el asunto de interés privado se convierte en público, o colectivo, requiere la intervención de los poderes públicos con el establecimiento de una política pública dedicada a abordarlo. La orientación de esa política tiene, en primer término, enfoques diversos

dependiendo de su planteamiento filosófico, de la influencia de las ideas y del pensamiento en el diseño de la política en cuestión.

La intervención del sector político administrativo en materia de bienestar animal podríamos decir que ha experimentado, desde el punto de vista de la politología, una evolución desde la teoría normativa al positivismo conductista.

Desde la percepción y la intuición para ordenar el “deber ser” a la constatación empírica del positivismo lógico que inspira la norma jurídica orientada a la protección y el bienestar de los animales. La teoría política normativa, propia de la ciencia política tradicional, se ocupa de los problemas de la comunidad política, descubriendo los conceptos morales para llevarlos a la práctica política aplicando el “deber ser”, tras un proceso reflexivo deductivo que da con la situación deseable y que justifica la razón por la que esta es preferible. Promueve normas para alcanzar esa situación deseable utilizando la coherencia de las intuiciones y los valores y principios de la sociedad de manera instrumental. En palabras de Isaiah Berlin, recogidas por Glasser, es “la aplicación de principios morales a la esfera de las relaciones políticas” y alcanza toda teorización política de carácter prescriptivo o recomendatorio sobre “lo que debe ser” en oposición a

“lo que es”, ofreciéndonos el previo debate moral reflexivo para buscar las mejores normas para la sociedad (Glasser, 2015).

La política de bienestar animal en sus inicios presenta estas características prescriptivas, puesto que solo es una reflexión desde el campo de la ética social al que se aplica intuición, percepción y métodos cualitativos. El mejor ejemplo es la Convención Europea de protección de los animales, acordada en 1976 en el Consejo de Europa, estableciendo una serie de principios generales y confiando su aplicación en el devenir del progreso científico y en la obtención de mayor conocimiento para lograrlo.

Las principales corrientes que apoyan la teorización normativa son el liberalismo deontológico y el comunitarismo. Los deontologistas, se basan en una ética teleológica que juzga el valor de la conducta en función del fin que alcanza pero sin dejar de defender la pluralidad de los fines e intereses humanos. No son relativistas y defienden que el comportamiento humano debe estar condicionado por deberes y derechos. Pueden perseguirse diferentes “bienes” pero debe hacerse dentro de un marco de “derechos” aceptado y respetado por todas las partes y garantizado por el Estado. Donde el derecho y el bien entre en conflicto, prevalece el primero: la norma jurídica.

El comunitarismo, a su vez, se opone a la deontología que acepta derechos y deberes impuestos fuera de la propia comunidad y por tanto no comprometidos con la moral de la sociedad que los recibe. Defiende los derechos y deberes que surgen de los valores y principios compartidos por cada sociedad, consiguiendo una norma que sea un bien moralmente aceptable para cada comunidad y no impuesta. En cualquier caso, este enfoque nos hace conscientes de que nuestra cultura y nuestras tradiciones configuran nuestra forma de razonar en términos morales y, por supuesto, también en el caso del bienestar animal. Además, nos advierte de que debemos tener presente que al proceso de toma de decisiones de carácter público, para elaborar una política sustantiva, no se le aplican fácilmente reglas abstractas. De particular importancia es este planteamiento para comprender como en las transacciones comerciales en las que se pretende aplicar requisitos de bienestar animal, al entrar estos dentro del campo de la moral de cada comunidad, son interpretadas como obstáculos al libre comercio en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Lógicamente, los defensores del desarrollo de políticas basadas en teorías normativas, que recomiendan y prescriben,, encuentran sus principales objetores en los que abogan por el positivismo lógico y el relativismo moral. El positivismo lógico es la base del método de las ciencias experimentales para llegar a conclusiones objetivas y

descriptivas. Trabaja con la teoría empírica y la explicación que da cuenta de forma causal de un fenómeno especificando el conjunto mínimo no tautológico de condiciones previas, necesarias y suficientes para que se produzcan (David Sanders, 1997). Con un planteamiento positivista estricto se rechazaría tanto la teoría normativa, que establece el “deber ser” mediante argumentos morales y por lo tanto no comparables con las evidencias científicas, como el análisis hermenéutico que trata de comprender el comportamiento de la sociedad mediante la introspección de la naturaleza de las percepciones, las motivaciones y el proceso de pensamiento de los individuos a la hora de tomar sus decisiones. A su vez, el relativismo moral argumenta que los valores y principios morales, si no pueden derivarse de los hechos, son relativos y subjetivos. Si ninguna posición basada en valores puede considerarse mejor que otra, establecer prescripciones y recomendaciones no tiene ningún sentido y ninguna utilidad para la sociedad.

Encontrar la objetividad y la evidencia científica de los hechos para justificar la implantación de las políticas es una labor de la ciencia. De la Ciencia Veterinaria y de los profesionales veterinarios en el caso particular del bienestar animal por ser un campo en el que todavía es necesario proveerse de mayor conocimiento.

Pasando del mundo de la teoría política, sustentada en ideas y pensamientos, debemos acercarnos desde la perspectiva de la práctica política. De la relación entre la sociedad y el Estado y en cómo los ciudadanos organizados trasladan sus intereses a la toma de decisiones y a las políticas públicas. Elegimos para ello la perspectiva de la teoría del discurso y la del análisis estructura-actuación.

El enfoque desde la teoría del discurso tiene su interés teniendo en cuenta el papel que representan los significados en el desarrollo de la vida política y cómo estos determinan el comportamiento de los individuos. Basado en ideas “antiesencialistas” de filósofos postmodernistas como Rorty, Derrida y Lyotard, se utiliza el concepto de discurso porque no se habla de ideologías, en el sentido de ideas que explican la acción social organizada, sino del significado de las estructuras, prácticas sociales y políticas, instituciones y organizaciones, que participan en el proceso de creación de un discurso que influye en el comportamiento de los individuos y que se construye políticamente, siendo susceptible de cambio y transformación (Howarth, 2015).

La construcción y experimentación de antagonismos sociales es clave para la teoría del discurso porque es vital para el establecimiento de fronteras políticas y para la fijación parcial de la identidad de las

formaciones discursivas y de los agentes sociales. Se trata de qué fuerza o posición política decide cuáles son las formas dominantes de conducta y significado en ese contexto social que condicionaran las normas y significados para esa formación social. Recordemos que el término bienestar animal tiene un origen ético y que la política sustantiva está condicionada por la evolución de la opinión pública en la que participan los movimientos reivindicativos, los resultados de la investigación y la respuesta político administrativa a las demandas ciudadanas.

Por otro lado, el análisis estructura-actuación nos ofrece una explicación de la causalidad de los hechos políticos. Desde una posición epistemológica propia del realismo crítico que considera que la relación entre la acción y la estructura, siendo esta aquello que limita o favorece la acción, no es dialéctica de contraposición sino que su fundamento es estratégico-relacional.

La conducta humana, desde esta perspectiva, tiene significado cuando tiene en cuenta, para seleccionar la estrategia más favorable a sus intereses, que hay un escenario estructurado previamente, el cual determina el abanico de sus oportunidades, y que sus acciones tienen consecuencias. De esta manera, las acciones emprendidas, una vez seleccionada la estrategia, hacia un fin concreto producirá efectos

directos sobre la estructura y sobre la misma acción. Puede llegar a transformar tanto aquello que limitaba su acción como su misma acción, puesto que tras el aprendizaje estratégico conoce mejor la estructura y esto le ayuda a aplicar una nueva estrategia diseñada para tener más éxito (Colin Hay, 1997).

Trasladado al asunto que nos ocupa, la actividad de los actores, políticos y no políticos, defensores o movilizados a favor del bienestar animal, que pretenden influir en las decisiones de esas políticas sustantivas haciendo valer su legitimidad social o movilizando la protesta y la reivindicación, sería un caso de estructura y acción. La estrategia desarrollada a lo largo del tiempo ha tenido según el contexto y las circunstancias mayor o menor efecto en el diseño de la política pero también ha servido para el aprendizaje estratégico que ha mejorado el éxito de la acción. Un ejemplo de este aprendizaje estratégico para la acción política sería el llevado a cabo por los movimientos reivindicativos que lograron el establecimiento de las primeras normas de bienestar para las jaulas convencionales de las gallinas ponedoras para lograr su posterior prohibición. Estos hechos nos ayudan a comprender como la acción emprendida, por los movimientos reivindicativos, por los grupos de interés e incluso por el sector político-administrativo, no se encuentra siempre y en todo

momento con las mismas oportunidades de éxito para conseguir que la posición que defiende se traslade a una política pública.

Una política pública es la respuesta político-administrativa a una realidad que la sociedad valora como políticamente inaceptable. Una vez que ha tomado conciencia de que una situación es un problema público y se ha debatido, entre actores políticos y no políticos, para alcanzar un acuerdo sobre la definición y las características del problema a resolver. Debemos diferenciar la “política pública” del término genérico “política” con el que se reconoce la interacción entre los propios actores políticos cuya labor está orientada a conseguir el acceso al poder legislativo o ejecutivo de acuerdo con las reglas constitucionales e institucionales establecidas. La política pública busca ocuparse y resolver un problema público concreto mediante el diseño y aplicación de una política específica. El bienestar animal y el desarrollo rural son políticas sustantivas que conviene distinguir de las políticas institucionales.

En palabras de Subirats una política pública se definiría como *“una serie de decisiones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este*

conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Subirats, et al, 2012).

Secuencialmente, el diseño de una política pública requiere en primer lugar el reconocimiento de una situación de insatisfacción social cuya solución requiere la intervención del sector político-administrativo. En segundo lugar, determinar la causa de ese problema que obliga a identificar a los “grupos-objetivo”, los grupos sociales que generan el problema colectivo, que deberán cambiar su conducta. En tercer lugar, la existencia de un programa de actuación implementado mediante actos formales encomendados a los actores político-administrativos que pueden decidir o actuar en virtud de las competencias que les asigna la norma jurídica.

Las decisiones o actuaciones de los actos públicos tendrán una naturaleza más o menos obligatoria, dependiendo del modo de intervención, que podrá ser coercitiva, incentivadora o reguladora. En general, las políticas sustantivas relacionadas con la producción primaria en el ámbito de la UE pueden clasificarse como políticas

reguladoras y políticas de gasto o redistributivas. Son políticas reguladoras aquellas que desarrollan normas para garantizar el mercado único y que implican la armonización de muchas normas producidas con carácter nacional, tales como la política agraria común o las política europeas de seguridad alimentaria, medioambiental o de sanidad y bienestar animal. Su objetivo principal no es redistribuir recursos pero sí pueden llegar a reasignar valores y principios de la sociedad europea, como es el caso claro de la política de bienestar animal. Son políticas redistributivas aquellas que el cumplimiento de sus objetivos implica la transferencia de recursos mediante el presupuesto de la UE entre las que se incluye el desarrollo rural (Hix et Holand, 2012).

En definitiva, y como resumen, se actúa políticamente cuando se adoptan decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto porque los asuntos que se circunscribían a la esfera privada pasan a la pública. Consecutivamente será necesario identificar los problemas como públicos y colectivos; la inclusión del problema en la agenda política; la formulación del programa de la política con su marco jurídico administrativo correspondiente; la implementación de la política y, finalmente, su evaluación que permitirá conocer si se ha cumplido con los objetivos previstos.

2.-La Política de Bienestar animal en la Unión Europea.

Los movimientos animalistas iniciados en los países del norte de Europa en la década de los sesenta del pasado siglo basaban su reivindicación en la defensa de la protección de los animales, fundamentalmente en contra de los sistemas intensivos, que por entonces tuvieron una rápida difusión y se fueron adoptando en la mayoría de las explotaciones ganaderas. En aquellas fechas, tuvo especial atención del público el trabajo de activistas y escritores como Ruth Harrison y Peter Singer² sobre la defensa de los animales.

Un documento que tuvo una especial repercusión fue el informe del "Comité técnico para investigar en el bienestar de los animales mantenidos bajo sistemas ganaderos intensivos", más conocido como Comité Brambell, por el nombre de su presidente, Roger Brambell, zoólogo, profesor de la universidad de Gales del Norte en la ciudad de Bangor. A raíz de este informe el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación del Reino Unido (MAFF) decidió la creación del Farm Animal Welfare Council (FAWC), presidido por el Profesor de Zoología del Imperial College, Humprey Hewer, desde 1967 a 1971³. Consejo que aprobaría en 1979 las famosas "cinco libertades" de los

² Animal Machines de Ruth Harrison (1964) y Animal Liberation de Peter Singer (1975)

³ Aparicio, M.A. (2013) "Perspectivas socioeconómicas del bienestar animal: el proyecto ECONWELFARE". conferencia pronunciada en la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España el 11/2/2013. Ann. R. Acad. CC. Vet. Es. 21: 151-174, 2013.

animales, que incluyen libertad de sed, hambre o malnutrición; apropiado confort y alojamiento; prevención o rápido diagnóstico y tratamiento de heridas y enfermedades; libertad para manifestar un patrón normal de comportamiento y libertad de miedo.

Desde entonces, ha habido una fuerte corriente que ha impulsado un enorme desarrollo de la legislación sobre el bienestar de los animales de granja. Desarrollo legislativo que ha ido por delante, incluso, del avance de los conocimientos científicos, según se manifiesta de forma explícita en numerosas directivas y reglamentos comunitarios sobre la materia. Las denuncias de los movimientos ciudadanos sobre el maltrato animal tuvieron eco en el Consejo de Europa que promovió las primeras negociaciones sobre protección que cristalizaron en la adopción en 1976 en Estrasburgo del Convenio Europeo⁴ de protección de los animales en explotaciones ganaderas. Es el primer reconocimiento, en el ámbito del derecho internacional, de la necesidad de protección de los animales, en particular en los entonces incipientes sistemas intensivos de producción, que se fue ratificando por los miembros del Consejo de Europa entre los que se

⁴ <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/087> Convenio Europeo de protección de los animales en explotaciones ganaderas realizado en Estrasburgo el 10 de marzo de 1976

encontraban los Estados miembros de la Comunidad Europea que también lo adoptaría en 1978⁵ .

El Convenio europeo recogió los principios generales de protección de los animales en su articulado: alimentación, alojamiento, cuidados, libertad de movimientos, iluminación, temperatura, grado de humedad, circulación del aire, ventilación, ruido, concentración de gases, evitar sufrimientos inútiles, etc., pero prescribiendo y recomendando que su aplicación fuera apropiada para sus necesidades fisiológicas y etológicas, con arreglo a la experiencia adquirida y a los conocimientos científicos. Principios que en la práctica era difícilmente aplicables más allá de las buenas intenciones.

El primer acto legislativo adoptado en la Comunidad Europea en relación con el bienestar animal se publicó el 26 de noviembre de 1974, hace 43 años, que trataba de establecer el aturdimiento previo al sacrificio de los animales en los mataderos⁶. En el seno comunitario se fueron adoptando regulaciones para aplicar los principios establecidos en el Convenio europeo, ya que aunque la protección de los animales no era un objetivo en sus tratados, los Estados miembros contemplaban en sus legislaciones nacionales disparidades que podían

⁵ La Comunidad europea aprobó este Convenio por la Decisión 78/923/CEE.

⁶ Directiva 74/577/CEE del Consejo, de 18 de noviembre de 1974, relativa al aturdimiento de los animales antes de su sacrificio, DO L 316 de 26.11.1974, p. 10

crear conflictos de competencia con incidencia en el funcionamiento del mercado interior.

Las demandas ciudadanas tienen un indudable efecto favorecedor de la inclusión de los asuntos en las agendas políticas y del establecimiento de políticas públicas. Además, no deja de ser cierto que las normas jurídicas cuanto más se acercan a lo que la mayoría de los ciudadanos está dispuesta a asumir, tanto mejor se aplican y con mayor facilidad se consiguen los objetivos que pretenden. Tiene interés analizar cómo ha evolucionado la opinión pública, a menudo más cerca de la percepción que de la evidencia, comparando los resultados de dos eurobarómetros. El primero realizado en 2007 y el segundo en 2016 están dedicados a recoger el punto de vista de los ciudadanos europeos sobre el bienestar animal.

En 2007, se aprecia que los europeos manifiestan un gran interés en que se proteja el bienestar de los animales, apoyando el 72% que las políticas comunitarias, reguladoras y redistributivas, ayuden a conseguirlo y es casi universal el acuerdo, el 90%, para que los requisitos sobre bienestar animal sean los mismos para productos importados para evitar que los productos europeos sean menos competitivos. La gran mayoría, sin diferencias sociales o geográficas, demanda más información e investigación sobre la materia, así como

disponer de sistemas de etiquetado que le ayude a tomar decisiones como consumidor en beneficio del bienestar animal. El 40% considera responsable del maltrato animal a los ganaderos, el 26% a los veterinarios y el 25% a los gobiernos por su falta de vigilancia. Sin embargo, en 2007 para la mayoría de los ciudadanos, el 51%, la principal razón que aducen, para defender el bienestar animal comprando alimentos que se lo garanticen, es que estos productos son más saludables y de mejor calidad. Son una excepción los resultados de la encuesta obtenidos en los países nórdicos, donde los movimientos animalistas llevaban más tiempo organizados, que le dan prioridad a eliminar el maltrato a los animales en las explotaciones ganaderas frente al beneficio que los consumidores pudieran obtener (Comisión Europea, 2007).

En 2016, la encuesta revela que el ciudadano europeo entiende que el bienestar animal se refiere “al deber de respetar a los animales”, por el solo hecho de ser seres sensibles que moralmente debemos proteger, y solo el 17% lo relaciona con la calidad de los alimentos, frente al 51% de 2007. Aumenta hasta el 82% de los encuestados quienes consideran que el bienestar de los animales de granjas debería estar mejor protegido y el 87% opina que la información y la divulgación de conocimiento es la mejor manera de lograr el bienestar animal. Más del 40% opina que es un asunto que concierne a todos los

ciudadanos y que debe ser regulado por las autoridades públicas y el 90% reconoce la importancia de establecer normas de bienestar animal que sean reconocidas por el resto del mundo. Una similar proporción, el 89%, cree que la UE debería promover mayor conciencia del bienestar animal en el ámbito internacional (Comisión Europea, 2016).

El bienestar animal, con el paso de los años, deviene en un asunto de interés para la mayoría de los ciudadanos. Ahora, sin dudarlo, consideran que la política debe ocuparse de ello y suman, a sus intereses como consumidor, su deber moral como ciudadano.

El progreso en materia de bienestar animal no ha sido a lo largo del tiempo ni lineal ni acumulativo sino discontinuo, aun así los avances trabajosamente logrados han tenido repercusiones muy positivas. Las negociaciones con los Estados miembros en los primeros años de la década de los noventa fueron bastante complicadas principalmente porque la concepción del asunto y los requisitos de bienestar animal que se aplicaban en cada país eran notablemente diferentes⁷. No era un asunto público y no se había incorporado a la agenda política en la mayor parte de los países

⁷Peter van Houwelingen, Comisión, 2015
https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_newsletter_en.pdf

porque el público que había tomado conciencia sobre esta cuestión era limitado. Tomar conciencia supone que los ciudadanos interpretan y valoran la situación de los animales en las explotaciones como elemento de responsabilidad desde el campo de la ética y la moral. Sin duda para tomar conciencia se precisa de conocimiento libre y responsable que, principalmente, proporciona con objetividad la ciencia como forma estructurada y organizada de un saber sistematizado.

Especialmente importante en estas fechas fue la labor del Parlamento Europeo. En 1991, esta institución presentó una propuesta de resolución sobre la inclusión del reconocimiento de los animales como seres sensibles en el Tratado de Roma, a fin de que se incluyera la protección y el bienestar de los animales como uno de los objetivos de la Comunidad en el Tratado, y como principio orientador en el desarrollo legislativo de las distintas políticas, incluida la política agraria común. En el Consejo Europeo no se alcanzó entonces el acuerdo necesario por discrepancias en su seno y por la oposición firme de algunos Estados miembros a establecer medidas consideradas restrictivas para su economía. En 1997, en el Tratado de Ámsterdam solo se logra incorporar a modo de Protocolo y la protección y el bienestar animal no se acepta como principio jurídico para el derecho

comunitario por no formar parte de los objetivos de la Comunidad (STJUE/189/01H)⁸.

Finalmente, tras la firma del Tratado de Lisboa en 2007 se contempla en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea disponiendo que: *“Al formular y aplicar las políticas de la Unión Europea en materia de agricultura, transporte, mercado interior e 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”*.

Por supuesto, también contribuyeron al avance de esta política sustantiva los resultados de las investigaciones y los informes del Comité Científico Veterinario, que pasó a denominarse Comité Científico de Sanidad animal y Bienestar Animal. Recogiéndose por primera vez bajo el mismo marco la sanidad y el bienestar de los animales hasta que en 2003 se integra en la autoridad científica

⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001 asunto C-189/01H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlands e Vereniging tot Bescherming van Dieren y Afdeling Assen en omstreken van de Nederlands e Vereniging tot Bescherming van Dieren contra Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

independiente, la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)⁹. El trabajo de este Comité permitió que la sanidad y el bienestar fueran vistos como las caras de la misma moneda, elaborando relevantes informes que fueron la base de la política y la legislación de la UE sobre asuntos tan diversos como el transporte, los métodos de sacrificio animal y la producción de pollos de carne y terneros. Incluso emitió algún informe relativo a la sanidad animal basado en argumentos de bienestar animal como fue el informe científico que propició la prohibición del uso de somatotropina en vacas lecheras¹⁰.

Durante este tiempo, la Comisión Europea ha financiado importantes proyectos de investigación sobre bienestar animal con cargo a la Política Comunitaria de Investigación. Entre los más relevantes Welfare Quality®¹¹ iniciado en 2004 encaminado a conseguir la integración del bienestar animal en la cadena alimentaria, facilitando conocimiento científico, estándares, indicadores de control y evaluación del bienestar principalmente para ganado vacuno de

⁹ Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1)

¹⁰ Jim Moynagh, Secretaria del Comité de sanidad y bienestar animal, 2015

https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_newsletter_en.pdf

¹¹ Welfare Quality®: Science and society improving animal welfare in the food quality chain. EU funded project FOOD-CT-2004-506508 <http://www.welfarequality.net/everyone/26536/5/0/22>

carne y leche, porcino, gallinas ponedoras y pollos de engorde. Financiado bajo la “Prioridad 5. Calidad y seguridad de los alimentos” del Sexto Programa Marco de Investigación con la participación de más de cuarenta centros, institutos de investigación especializada y Universidades, que representan a trece países europeos y cuatro latinoamericanos en un esfuerzo por integrar en el proyecto a los mejores investigadores en la materia. De esta manera, Welfare Quality® project ha aportado conocimiento científico en el que basar el diseño de las estrategias de información y comunicación, más adecuadas a las peticiones de los ciudadanos, y los requisitos que puedan ser aplicados, controlados y evaluados en las ganaderías. Este avance, además de mejorar el bienestar animal, permite un sistema de certificación y etiquetado de los productos respetuosos con el bienestar animal que puedan ser identificados en el mercado. La relación directa del proyecto con el Comité Científico Veterinario ha garantizado que los informes de investigación y las propuestas elaboradas por sus miembros sean relevantes y oportunos para las necesidades de aplicación de la Estrategia europea de bienestar animal.

Otros proyectos de investigación científica financiados por la UE son el LayWell Project¹² finalizado en 2006 y que ofreció conclusiones sobre el bienestar en las gallinas ponedoras de los distintos sistemas de producción que fue decisivo en la modificación de la normativa hasta la total prohibición de las jaulas convencionales en 2012, tras su consideración por el Consejo Europeo en 2008. PIGCAS¹³ facilita información sobre el efecto sobre el bienestar de la castración quirúrgica de los cerdos y sus posibles alternativas. El proyecto LAMECOW¹⁴ está dirigido a estudiar cómo reducir las lesiones mejorando las instalaciones del ganado vacuno de leche. El proyecto ECONWELFARE¹⁵, finalizado en 2011, cuyo objetivo es revelar qué instrumentos de política pueden ser efectivos para conseguir un mayor bienestar animal que represente las preocupaciones de la sociedad civil y en los que se garantice la competitividad de la industria ganadera y el proyecto AWIN dedicado al estudio de indicadores de bienestar animal¹⁶.

Mientras, además de los requisitos que la legislación europea iba implantando, muchas grandes empresas del sector agroalimentario y de la distribución comenzaban a exigir mejoras en el bienestar

¹² <http://www.laywell.eu>

¹³ <http://www.rennes.inra.fr/pigcas/index.htm>

¹⁴ http://template.bio.warwick.ac.uk/E+E/lamecow/public_html

¹⁵ <http://www.econwelfare.eu/>

¹⁶ <http://www.animal-welfare-indicators.net/site/>

animal a sus proveedores, que, a su vez, han ido adoptando requisitos formulados por organizaciones de productores internacionales. Entre ellas, la International Egg Commission (IEC) que dispone normas para las gallinas ponedoras en ausencia de normas de la OIE, o la labor desarrollada por el Consejo Internacional de Avicultura (IPC), la Oficina Internacional Permanente de la Carne (IMS), la Federación Internacional de Lechería (FIL), la Federación Internacional de Industrias de Piensos (IFIF) o la Organización Internacional de la Lana y el Textil (IWTO) que trabaja en Guías de Bienestar para definir y promover buenas prácticas de bienestar animal en la producción de lana. La labor de estas organizaciones internacionales ha sido reconocida incluso por el Programa Mundial para una ganadería sostenible de la FAO que considera el bienestar de los animales entre los factores que determinan el mantenimiento y la conservación del medio ambiente ¹⁷(FAO, 2016).

De esta manera, la política de protección y bienestar animal de la UE va perfilándose con la publicación de las estrategias para los periodos 2010-2012 y 2012-2015 que marcan prioridades concretas y definidas. La última de ellas, la Estrategia Europea de Bienestar

¹⁷Algunas ONG, como World Animal Protection (WAP, 2014b), trabajan con el sector para incorporar el bienestar animal a las prácticas ganaderas. La WAP ha colaborado con importantes productores multinacionales para introducir métodos de producción y sacrificio en países como Brasil, Uruguay y China reduciendo de forma significativa el riesgo de lesión y las pérdidas por decomiso.

Animal 2012-2015¹⁸ recoge cinco prioridades. Primera: Elaborar normas específicas sobre las cuestiones que aún no contempla la legislación comunitaria que garanticen medidas coercitivas eficientes y tengan en cuenta las normas que rigen el comercio internacional. Segunda: Dar prioridad a la investigación en materia de bienestar animal orientada a las políticas indicadas en el Tratado. Tercera: Disponer de indicadores estandarizados para diseñar las medidas de producción más adecuadas para garantizar el bienestar animal. Aquí podríamos incluir el etiquetado que informe y garantice al consumidor sobre el bienestar animal como se ha desarrollado, hasta el momento el único producto, para los huevos. Cuarta: Asegurar información y conocimiento sobre las normas de bienestar animal y su fundamento, tanto a aquellos que cuidan y manejan animales, como al público en general con el propósito de generar mayor confianza en la actividad ganadera. Quinta. Apoyar las iniciativas internacionales y emprender otras nuevas con el fin de concienciar y alcanzar un mayor consenso mundial en lo que se refiere al bienestar animal.

Es decir, la Estrategia Europea de bienestar animal persigue que la legislación comunitaria se redacte de forma racional y comprensible, de forma que se apliquen y se hagan cumplir de

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la estrategia de la Unión Europea para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015. COM(2012) 6 final

manera uniforme las políticas comunitarias en materia de bienestar animal, basadas en las evidencias científicas disponibles, y diseñarse teniendo en cuenta las inquietudes ciudadanas, las consecuencias socioeconómicas y las relaciones con los socios comerciales.

¿Qué implicaciones socioeconómicas tiene garantizar el bienestar animal?

Los efectos socioeconómicos de las medidas son un factor que influye tanto en el diseño como en la aplicación de las políticas públicas y que no hay que dejar de tener en cuenta. Sólo en el sector del ganado vacuno, casi cuatro millones de animales vivos y alrededor de veintisiete millones destinados al matadero, en el año 2002 estaban afectados por los requisitos obligatorios ligados al bienestar animal. La propia Comisión Europea reconocía que la aplicación de las medidas obligatorias de protección animal incrementaban el coste de producción al implicar inversiones y cambios en los sistemas de cría que repercutían en la viabilidad económica del sector ganadero (Comisión Europea, 2002). Estimándose, por ejemplo, el coste extra sobre el huevo de batería convencional a enriquecida en 1,3 céntimos y frente a sistemas alternativos de 2,6 céntimos (Mench et al, 2010).

Aunque, en muchas ocasiones, los mayores costes pueden compensarse con la reducción de la incidencia de enfermedades, en la mejora de la productividad y en la calidad de los productos¹⁹, en general el sector productor se muestra reticente a las obligaciones que les impone la legislación europea de bienestar animal porque suponen costes y pérdida de competitividad frente a países terceros que no están sujetos a estas normas. En el mismo sentido, en la evaluación de la política de bienestar animal de 2010²⁰ se pone de relieve entre las conclusiones, que los costes de producción ligados al bienestar animal son menores para los productores de países terceros, cifrándose el coste anual para las explotaciones ganaderas europeas en 2,8 miles de millones de euros que representaba el 2% del valor de la producción animal en 2010²¹.

Además, en la evaluación se recogía el resultado de investigaciones sobre la conducta de los europeos²² sobre el bienestar animal. Se demostraba como los ciudadanos europeos tienden a apoyar la idea de

¹⁹ Los estudios han demostrado que ese ahorro de costes puede llegar al 17 % e incrementarse en caso de epidemias. Costs calculated by Compassion in World farming bases on the "Study on the socio-economic implications of the various systems to keep laying hens" Final report for the European Commission submitted by Agra CEAS Consulting Ltd., updated version 2005.
<http://ceasc.com/Images/Content/2120%20final%20report.pdf>

²⁰ Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future DG SANCO Final Report, 2010

²¹ "Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare, 2010". Fuente: GHK Consulting in association with ADAS UK.

²² Lawrence and Stott (2010) *Animal Welfare and Profitable Farming – Getting the Best of Both Worlds*. NFU Conference 2010 Citado en el informe GHK Consulting.

que debe mejorarse el trato a los animales pero que cuando se comportaban como consumidores no era tan férrea su voluntad. Dicho de otro modo, es discutible la recuperación de costes por el mayor precio de venta de los productos animales sujetos a las normas de bienestar animal.

No es un asunto menor, por tanto, el análisis coste-beneficio de las medidas que se pretendan aplicar, valorando como se compensan los costes de ejecución con los beneficios que aportan a la sociedad, para favorecer el avance de las políticas y la consecución de objetivos (Gil Adrados, 2011).

Para evitar esta desventaja competitiva, la Comisión aspira al reconocimiento internacional de sus medidas de bienestar animal desde el año 2000 en la OMC²³. De hecho, las incorpora como condición obligatoria en sus acuerdos comerciales bilaterales desde 2003, fecha en que se celebró el primer Acuerdo Veterinario que incluyó el bienestar animal con Chile²⁴.

²³ En 2000 presento el documento "El bienestar animal y el comercio agrícola" ante la Comisión de Agricultura de la OMC

²⁴ En 2003 con Chile, después con Canadá (2004-2005), con Corea del Sur (2009), Colombia, Perú y países de América Central (2010) y en el foro de cooperación con Nueva Zelanda y Australia (2007,2008).

Muchos países siguen viendo la imposición de normas sobre bienestar animal como una barrera que dificulta las relaciones comerciales. No es necesario mencionar la necesidad de facilitar los intercambios y que el comercio internacional contribuye al suministro de alimentos de la población mundial puesto que más del 40% de la población vive en zonas, como el área Asia-Pacífico, donde no hay suficientes recursos naturales para alimentar a esa población (Llamas, 2017). Aun cuando la elaboración de normas mundiales de bienestar animal por la Organización Internacional de Epizootias (OIE) supone un reto, porque existen sistemas de producción muy diferentes y porque no coincide entre países la prioridad que se concede al bienestar de los animales de producción, conseguirlo supone pasar del debate político al técnico y jurídico las diferencias con los socios comerciales donde es menos difícil resolver los conflictos (Gil Adrados, 2009).

Consideraciones de ámbito internacional

La aprobación, e incluso la aplicación, de las normas o requisitos sobre bienestar animal en ámbito internacional tienen naturaleza de gobernanza. La gobernanza como fórmula de gobierno es propia de la transformación contemporánea de los Estados hacia la globalización. Globalización que no es en absoluto, según muchos predicen, un fenómeno actual fruto del enfoque transnacional liberal de los pasados

setenta, sino que viene gestándose desde hace cinco siglos. Asunto interesante pero que nos desvía del propósito de este discurso. Baste con decir que el proceso de globalización comienza entre 1450 y 1640 ligado al desarrollo del capitalismo y que pone en relación todos los elementos del orbe, Estados y no Estados, donde la economía prima sobre el resto de los órdenes sociales y políticos, acompañado de grandes innovaciones en el orden tecnológico e institucional, tal y como brillantemente describe Inmanuel Wallerstein en su estudio sobre el moderno sistema mundo (García Picazo, 2010).

Pues bien, decíamos que la gobernanza es un proceso de influencias recíprocas, de interconexión e interdependencia, en el que ningún Estado tiene la hegemonía ni dispone de todos los recursos y donde también participan actores no políticos. Se basa, por tanto en relaciones horizontales sin jerarquía definidas que se desenvuelven mediante la negociación y el consenso. La globalización conlleva a la dependencia mutua que precisa reforzar la cooperación política y las relaciones interestatales para afrontar los problemas colectivos, como pueden ser los del bienestar animal, para promover la aprobación de recomendaciones y normas mundiales que progresivamente se incorporan a las políticas, a los programas y a las disposiciones nacionales y que sean aceptadas en el mercado mundial.

A principios de los noventa, en ausencia de regulación global, los países miembros de la OIE encomendaron a la organización la elaboración de normas internacionales justificadas científicamente sobre la protección del bienestar animal. Desde entonces está considerada como una prioridad estratégica para la OIE puesto que son las únicas normas intergubernamentales de base científica y de aplicación mundial sobre bienestar animal.

Para dar respuesta a las demandas planteadas por sus miembros, la OIE creó el primer grupo de trabajo sobre bienestar animal en 2002, reforzó su red internacional de expertos sobre la materia, donde se incluyen Centros Colaboradores de distintos países²⁵ y está desarrollando una tarea de coordinación mundial para elaborar las recomendaciones sobre el bienestar animal mediante sucesivas conferencias mundiales tras la primera celebrada en 2004 en París²⁶ (OIE, 2004).

²⁵ <http://www.oie.int/es/bienestar-animal/una-red-internacional-de-expertos/>

²⁶1. [¶] Conferencia Mundial sobre el Bienestar Animal", organizada por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) en París febrero de 2004.

2. [¶] Conferencia Mundial de la OIE sobre Bienestar Animal "Para la aplicación efectiva de las normas de la OIE" El Cairo (Egipto), 22 de octubre de 2008

3. [¶] Conferencia Mundial de la OIE sobre Bienestar Animal "Aplicación de las normas de la OIE: las expectativas regionales" Kuala Lumpur, Malasia 8 de noviembre de 2012

4. [¶] Conferencia mundial de la OIE sobre educación veterinaria: Aprender hoy para preservar nuestro futuro. 22-24 de junio de 2016, Bangkok (Tailandia). Consolidar la educación veterinaria a nivel mundial para implementar con éxito políticas en el campo de la producción animal, la acuicultura, la seguridad de los alimentos, y la prevención y control eficaces de cualquier desastre biológico. Los veterinarios deben recibir formación no sólo en las áreas de sanidad y bienestar animal, sino también en salud pública veterinaria.

El principal objetivo de las actuaciones de la OIE sobre bienestar animal fue establecer principios que sirvieran para la elaboración de recomendaciones y normas aplicables en un primer momento limitadas a la producción primaria. Estos principios han servido de soporte para que la OIE pueda proporcionar normas. Así, ha elaborado normas sobre el transporte de animales por vía terrestre, marítima o aérea; sobre el sacrificio de animales, para consumo humano y con fines de control sanitario o emergencia, y normas de bienestar para la producción de vacuno de carne, vacuno de leche y pollos de engorde. Actualmente, la organización coordina la preparación de normas relativas a la producción porcina y tiene prevista la elaboración de normas destinadas a las gallinas ponedoras.

Son normas que una vez aprobadas, por consenso en la Asamblea general de la organización, forman parte del Código Sanitario para los Animales Terrestres y del Código Sanitario para los Animales Acuáticos²⁷ que los países miembros adoptan en su territorio con independencia de sus prácticas culturales o intereses económicos.

²⁷ Además, fuera del ámbito agrario dispone de normas para el bienestar de animales con fines de investigación y educativos, para el control de perros vagabundos y para los équidos de trabajo que desempeñan un importante papel en los países en desarrollo.

De forma complementaria, en 2017 los miembros de la OIE adoptaron la primera Estrategia mundial de bienestar animal²⁸, planteando el bienestar animal como complemento de la sanidad animal, el bienestar humano, el desarrollo económico y la sostenibilidad del medio ambiente. Esta estrategia mundial, para abordar las debilidades apuntadas en el ámbito internacional, concentra su acción en cuatro grandes pilares. Elaborar mayor número de normas internacionales de bienestar animal; capacitar en la materia a los servicios veterinarios; mejorar la relación entre los gobiernos, las organizaciones nacionales e internacionales y el público en general para difundir el conocimiento sobre bienestar animal; y, por último, promover la aplicación progresiva de las normas de bienestar animal en el marco de las políticas sustantivas correspondientes.

Debido a la diversidad de conceptos culturales y religiosos sobre aspectos esenciales como el comportamiento, la percepción y las obligaciones éticas de la sociedad hacia los animales, la elaboración de normas representa un verdadero desafío. Su implementación constituye una problemática mayor, sobre todo en los países con menores recursos que se enfrentan a grandes problemas de sanidad animal o de seguridad alimentaria, porque el mandato de la OIE no

²⁸Durante la 85.ª Sesión General en mayo de 2017 y basada en la 4.a Conferencia mundial de la OIE sobre bienestar animal Guadalajara, México, 2016
[/www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Animal_Welfare/docs/pdf/Otros/ES_OIE_AW_Strategy.pdf](http://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Animal_Welfare/docs/pdf/Otros/ES_OIE_AW_Strategy.pdf)

implica ningún control sobre la aplicación de las normas relativas al bienestar de los animales.

A pesar del esfuerzo de la OIE por contar con normas relativas al bienestar animal aplicables en el comercio internacional, estas no son plenamente aceptadas en el seno de la OMC. Su alcance y naturaleza no están recogidos específicamente en los acuerdos que forman el corpus jurídico de la política de comercio multilateral y que deben respetar los miembros de la organización cuando pretenden imponer reglas en el comercio internacional de animales y productos animales. El marco jurídico de la política comercial multilateral incluye el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)²⁹ y los acuerdos de la OMC que contemplan requisitos específicos dependiendo de la naturaleza de cada acuerdo. A efectos del bienestar animal, son de interés el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), aunque en ninguno de ellos se recoge de manera explícita el bienestar animal.

Como los marcos reglamentarios de la OMC y del GATT están relacionados, tanto el Acuerdo MSF como el OTC deben interpretarse de manera que sean coherentes y conformes con el GATT. Así,

²⁹General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

aunque el bienestar animal no esté contemplado en el Acuerdo MSF puede atenderse desde el OTC, que se ocupa de evitar barreras comerciales derivadas de reglamentos técnicos y sistemas de certificación, y mediante el GATT.

La aplicación de medidas que discriminan ‘productos similares’ se puede justificar en virtud del Artículo XX del GATT, que prevé excepciones por diversos motivos, incluyendo “la protección de la moral pública” (artículo XXa) y “la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales” (artículo XXb). Esta última excepción también está recogida en el Acuerdo MSF y obliga a que las medidas sanitarias y fitosanitarias que pretendan imponerse deban estar armonizadas con las normas reconocidas internacionalmente por la OIE para la sanidad animal, por la Comisión del *Codex Alimentarius* para la inocuidad de los alimentos y por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria para las especies vegetales.

A partir de estas previsiones de la OMC, la dimensión moral de las normas de bienestar animal de la UE se puede justificar al amparo del artículo XXa “la protección de la moral pública” del GATT. El Órgano de Apelación de la OMC ha reconocido, a su vez, que el bienestar animal es un asunto de responsabilidad ética para la sociedad

en general y un asunto de naturaleza ética o moral en la UE para la que su protección es un valor importante para los ciudadanos europeos³⁰.

Se brinda, de esta manera, la posibilidad de justificar la necesidad de medidas relativas al bienestar animal invocando razones morales. Sin embargo, puesto que la definición y la aplicación del concepto de “moral pública” puede variar de un país a otro, las medidas también deben respetar las disposiciones destinadas a prevenir el recurso abusivo a las excepciones y no constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países o una restricción encubierta al comercio internacional.

Como hemos apuntado en el caso de las medidas sanitarias acogidas al Acuerdo MSF, la existencia de evidencias científicas o de normas internacionales reconocidas, como las elaboradas por la OIE, facilitan el análisis de la compatibilidad de las medidas relativas al bienestar animal con el GATT. Básicamente porque los fundamentos científicos y éticos de las normas de la OIE y sus procedimientos democráticos

³⁰ Los informes del Grupo Especial y del Órgano de apelación sobre las diferencias [WT/DS/400 (Canadá) and WT/DS/401 (Noruega)] ofrecen la evaluación oficial sobre la legitimidad ante la OMC del régimen de la UE para las focas y son una fuente de jurisprudencia para guiar el análisis de las medidas de bienestar animal según las obligaciones y disciplinas de la OMC.
www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Media_Center/img/Portail_Animal_Welfare/E_Fur_seals_case_implications.pdf

de adopción son directamente compatibles con el concepto normativo de la OMC.

La dificultad de aplicación de las normas que describimos es posible que sea un factor decisivo para explicar el aumento de normas sobre bienestar animal que aplica el sector privado, para atender las peticiones de los consumidores, en los intercambios comerciales. Cuestión que no deja de ser una preocupación y un problema para los países miembros de la OIE (Kahn y Varas, 2012).

En otros foros mundiales, distintos a la OMC, se concede cada vez más interés al bienestar. La Organización Internacional de Normalización (ISO)³¹, la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión (TTIP)³² o, en el marco de Naciones Unidas, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) que contempla la importancia del bienestar animal para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³³. También los instrumentos de

³¹En 2016, la Organización Internacional de Normalización (ISO) publicó una norma sobre requisitos generales y directrices para las organizaciones de la cadena de suministro alimentario en relación con la gestión del bienestar de los animales (ISO/DTS 34700 <http://www.iso.org/>).

³²Manifiesta al menos tanto interés en la armonización de las reglamentaciones como en los obstáculos comerciales más tradicionales como pueden ser los aranceles. Véase, por ejemplo, la propuesta de la UE sobre medidas sanitarias y fitosanitarias a partir de 2014 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153026.pdf).

³³Presentó en la sesión plenaria en 2016 un informe sobre el desarrollo agrícola sostenible en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición, con particular interés sobre la ganadería, por ser de gran relevancia para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Declaración de Roma sobre la Nutrición de 2014. Se considera al sector ganadero clave en el desarrollo de la agricultura y la

financiación agraria han comenzado a respaldar la importancia del bienestar animal. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) lo incluyó en su normativa sobre préstamos en 2014 y la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial dispone de recomendaciones detalladas al respecto para aplicar a sus operaciones (CSA FAO, 2016).

3. Política de Desarrollo Rural

La Política Agraria Común (PAC) mediante el segundo pilar dedicado a la política de desarrollo rural contribuye a que las zonas rurales de la UE puedan hacer frente a numerosos desafíos de índole económica, medioambiental y social, complementando el sistema de pagos directos y las medidas de mercado. Política redistributiva, y en cierta medida reguladora, basada en la cofinanciación y en la programación nacional o regional plurianual a partir de unas directrices estratégicas comunitarias que ofrecen flexibilidad a los Estados y a las regiones para diseñar un programa de acuerdo a las necesidades e intereses de su medio rural.

alimentación, que contribuye a favorecer los cambios económicos, sociales y ambientales necesarios para el desarrollo agrícola sostenible. El CSA contempla en su informe el hecho de que el bienestar animal es una preocupación pública cada vez mayor, que plantean los consumidores y a menudo los minoristas que responden a la demanda de los consumidores y para la que se provee regulación.

Su origen está en la Declaración de Cork acordada en la Conferencia sobre Desarrollo Rural de 1996³⁴ para promover una política dedicada a revitalizar las zonas rurales. En la Agenda 2000, se sientan las bases para una política pública destinada al desarrollo rural global coherente y orientado al desarrollo territorial y a la conservación y protección del medioambiente³⁵.

La reforma de la PAC en 2003 dotó a esta política de un instrumento propio de financiación y de programación para el desarrollo rural, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), e incorporó cambios con la pretensión de determinar pautas para la producción agraria, los métodos de utilización y gestión de las tierras, la conservación de la biodiversidad, la incorporación a la actividad agraria, la gestión de las zonas Natura 2000, la protección de las aguas y del suelo, la atenuación del cambio climático, incluyendo la reducción emisiones de gases de efecto invernadero, y el uso sostenible de los recursos naturales. El fin es alcanzar al conjunto del entorno socioeconómico de las zonas rurales en aras del desarrollo sostenible propugnados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

³⁴La conferencia de Cork de 1996 supuso el reconocimiento de una política de desarrollo rural específica como segundo pilar de la política agraria comunitaria. Veinte años después, del 5 al 6 de septiembre de 2016, la Comisión Europea organizó la Conferencia de Cork 2.0 que en sus conclusiones ha incidido en la necesidad de enfocar el desarrollo para responder a objetivos económicos, sociales y medioambientales definidos hacia las necesidades de los territorios rurales.

³⁵ Reglamento (CE) n.º 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)

Más tarde, la reforma de la PAC de 2013, a esos objetivos, alineados con los retos de la sociedad mundial, se suman los establecidos en la Estrategia Europea 2020³⁶ que pretende para la UE un crecimiento económico inteligente, a través del conocimiento y la innovación; sostenible, haciendo más eficaz y competitiva la gestión de los recursos naturales, e integrador para reforzar el empleo y la cohesión social territorial. Para ello, de forma complementaria, desde el periodo 2007-2013 se incluyeron operaciones específicas destinadas a la lucha contra el cambio climático, el fomento de las energías renovables, la eficiencia en el uso de los recursos hídricos, el cuidado de la biodiversidad y las innovaciones tecnológicas relacionadas con estas prioridades comunitarias.

En el periodo actual 2014-2020, la lógica de intervención de la política de desarrollo rural está concebida sobre la base de seis prioridades estratégicas para todo el territorio de la Comunidad Europea y para las cuales se definen una serie de “*focus area*” con objetivos de evaluación medibles.

Dos prioridades comparten como objetivo común la producción sostenible de alimentos. Una está destinada a mejorar la viabilidad y la competitividad de las explotaciones agrarias y a promover las

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

tecnologías agrícolas innovadoras. La otra a fomentar la organización de la cadena alimentaria, favoreciendo la vertebración y la agrupación de productores, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario.

Otras dos prioridades tienen como objetivo la gestión sostenible de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático. Una de ellas encamina su acción a la restauración, la preservación y la mejora de los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, protegiendo la biodiversidad y el suelo. Y la otra a promover la eficiencia de los recursos naturales y el fomento del uso de energías renovables, con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Las dos restantes tienen un carácter transversal para la política de desarrollo rural. Una de ellas persigue la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y la última prioridad fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en los sectores agrario y forestal para favorecer la cualificación y la incorporación de elementos de innovación e investigación³⁷.

³⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/captowards-2020/index_en

El Reglamento (UE) nº 1305/2013³⁸ traza el contexto estratégico de la política de desarrollo rural y define las medidas que deben ser adoptadas para ejecutar la política de desarrollo rural de acuerdo a las prioridades. Establece normas sobre programación, trabajo en red, gestión, seguimiento y evaluación con arreglo a responsabilidades compartidas entre los Estados miembros y la Comisión, asimismo reúne las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación del FEADER con otros instrumentos de la UE. Para su aplicación, los Estados miembros³⁹ deben elaborar sus programas nacionales y regionales de desarrollo rural respondiendo a las necesidades específicas de sus territorios y respetando las prioridades estratégicas comunitarias.

También están dispuestas reglamentariamente las medidas que pueden aplicarse para conseguir estas prioridades estratégicas con objetivos y especificidades concretas sobre los beneficiarios, criterios de admisibilidad, criterios de selección, intensidades y cuantías de las ayudas. Siendo para nuestro caso las más interesantes:

³⁸ Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

³⁹ En el caso de España existe un Programa Nacional de Desarrollo Rural para el periodo 2014-2020 y un Programa de Desarrollo Rural regional cada Comunidad Autónoma.

- La “medida 1” destinada a la transferencia de conocimientos y actividades de información ⁴⁰ . El objetivo es incrementar la cualificación y los conocimientos de aquellos que tienen su actividad en el medio rural que incluye el bienestar animal en las explotaciones, en el sacrificio y en el transporte.
- La “medida 2” que destina ayudas para proporcionar asesoramiento en la materia a responsables y cuidadores de los animales.
- La “medida 4” que facilita inversiones en activos físicos⁴¹ para la mejora de las infraestructuras, del rendimiento productivo y de la sostenibilidad de las explotaciones que favorecen al bienestar animal.
- La “medida 3” apoya los regímenes de calidad de productos ganaderos ⁴² como mecanismo para diferenciar su producción y mejorar su renta y la “medida 9” que fomenta la creación de agrupaciones y de organizaciones de productores ⁴³ que pueden

⁴⁰ Art. 14 R (UE) 1305/2013. 1. La ayuda en virtud de esta medida abarcará las actividades de formación profesional y adquisición de competencias, así como las actividades de demostración e información. .

⁴¹ Art. 17 R (UE) 1305/2013 1. La ayuda abarcará inversiones materiales o inmateriales: a) que mejoren el rendimiento global y la sostenibilidad de la explotación agrícola; c) en infraestructuras destinadas al desarrollo, modernización o adaptación de la agricultura y el sector forestal, la consolidación y mejora de tierras y el suministro y ahorro de energía y agua.

⁴² Art. 16 R(UE) 1305/2013La ayuda se concederá a los agricultores y agrupaciones de agricultores que participen por primera vez, entre otros, en regímenes de calidad establecidos reglamentariamente.

⁴³ Art. 27 R (UE) 1305/2013. La ayuda se concederá para facilitar la creación de agrupaciones y organizaciones de productores en los sectores de la agricultura y la silvicultura con miras a: a) la adaptación de la producción y el rendimiento de los productores que sean miembros de tales agrupaciones u organizaciones a las exigencias del mercado; b) la comercialización conjunta de los productos, incluida la preparación para la venta, la centralización de las ventas y el abastecimiento a los mayoristas; c) el establecimiento de normas comunes relativas a la información sobre la producción; y d) otras actividades que puedan realizar las agrupaciones y organizaciones de productores, tales como el

establecer normas comunes relativas a la información sobre la producción en materia de bienestar.

- La “medida 14” tiene una relación más directa con nuestro objetivo, puesto que dispone ayudas en favor del bienestar de los animales⁴⁴ para los ganaderos que asuman compromisos que impongan mayores exigencias de las obligaciones prescritas en la norma. Obligaciones que forman parte de la condicionalidad para recibir los pagos directos de la PAC y cuyo incumplimiento supone la reducción o retirada de las ayudas.

Finalmente, la “medida 11” dedicada a la agricultura y ganadería ecológica⁴⁵ y la “medida 10” que contempla ayudas para operaciones agroambientales⁴⁶ como la destinada a la conservación de razas autóctonas en peligro de extinción para cuidar la biodiversidad o la dedicada al fomento del pastoreo en los sistemas ganaderos extensivos disminuyendo la densidad ganadera. Operaciones que procuran la eficiencia del uso de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental.

desarrollo de competencias empresariales y comerciales, y la organización y facilitación de procesos innovadores.

⁴⁴ Art. 33 R (UE) 1305/2013. Los pagos en favor del bienestar de los animales únicamente cubrirán los compromisos que impongan mayores exigencias que las normas obligatorias correspondientes.

⁴⁵ Art. 29 R (UE) 1305/2013. La ayuda prevista se concederá por hectárea de superficie agrícola a los agricultores o agrupaciones de agricultores que se comprometan voluntariamente a adoptar o mantener prácticas y métodos de agricultura ecológica.

⁴⁶ Art. 28 R (UE) 1305/2013. Las ayudas se concederán a los agricultores, agrupaciones de agricultores o agrupaciones de agricultores y otros gestores de tierras que se comprometan voluntariamente a realizar operaciones consistentes en uno o varios compromisos agroambientales y climáticos en tierra agrícola pero sin limitarse a ella.

Bienestar animal, eficiencia en la utilización de recursos naturales y sostenibilidad ambiental.

La mejora del bienestar animal puede potenciar la sostenibilidad y la eficiencia en la utilización de recursos naturales. Distintos autores señalan la importancia del componente animal en el mantenimiento de los ecosistemas naturales gracias a la sinergia entre los cultivos agrícolas y las distintas especies y razas animales (CSA-HLPE-FAO, 2016) por lo que muchas actuaciones dirigidas a la sostenibilidad agroambiental tiene como objetivo la ganadería.

Los productos de origen animal aportaron en 2010 el 16 % de las calorías y el 31 % de las proteínas de la dieta de la población mundial (FAOSTAT, 2016). Es indudable su importancia pero también es evidente que la producción ganadera está relacionada con efectos negativos sobre la disponibilidad de recursos naturales y el medio ambiente.

La ganadería es el mayor consumidor mundial de superficie agraria útil. De acuerdo con la FAO, en 2013, las praderas y pastos permanentes ocupaban el 26% de la superficie terrestre ⁴⁷y en el 40% de la superficie mundial cultivable se producían cultivos destinados a forrajes y piensos para alimentar a los animales. En conjunto, praderas

⁴⁷ Con casi 3.400 millones de hectáreas (CSA-HLPE-FAO, 2016 P.39)

y tierras cultivadas para uso animal, suponen un 80% del total de la superficie agrícola mundial, favorecido por la deforestación y el monocultivo, con la consiguiente pérdida de biodiversidad y la reducción de la disponibilidad de agua para otros usos.

También está relacionada la ganadería con las emisiones de gases de efecto invernadero, en particular el gas metano, estimándose que la ganadería produce el 14,5% de estas emisiones perjudiciales para el medio ambiente, directa e indirectamente, a lo largo del proceso productivo (GLEAM, 2016⁴⁸). Aunque la intensidad de las emisiones varía con la especie y el sistema productivo, como regla general son menores las emisiones por unidad de producto cuanto más intensivo es el sistema productivo. Son muchos los científicos que sostienen que los alimentos que proceden de animales criados en sistemas intensivos tienen una huella de carbono por animal relativamente menor que los de sistemas extensivos. Razón por la cual los productos lácteos, los huevos y la carne de los monogástricos, por lo general obtenidos en explotaciones intensivas, tendrían una huella menor que la carne de los rumiantes en extensivo (FAO, 2016).

⁴⁸ Modelo interactivo creado por la FAO de contabilidad ambiental para la ganadería mundial, denominado por sus siglas en inglés GLEAM-i (Global Livestock Environmental Assessment Model)

Es una idea bastante extendida que la eficiencia en el uso de recursos naturales para obtener alimentos de origen animal es inferior respecto a los de origen vegetal destinados a la alimentación humana. Aunque es preciso considerar que el 75% de la ración alimenticia mundial del ganado se compone de hojas, hierba, cultivos, restos de cultivos y subproductos que no forman parte de la ración de los seres humanos. Así como que los cereales solo representan el 12% de la alimentación animal mundial y que la necesidad de los piensos proteínicos comestibles por el hombre es menor en el caso de los rumiantes ya que come plantas no aptas para el consumo humano. Por razones similares, se recomienda como medida para paliar el cambio climático la reducción del consumo de productos animales por suponer que la huella de carbono de estos alimentos es mayor por gramo que los de origen vegetal. Para la FAO, esta sugerencia olvida la calidad de los micronutrientes que aportan, las proteínas de alto valor biológico, la densidad de nutrientes en el alimento (CSA-HLPE-FAO, 2016).

La explotación ganadera, sobre todo si se concentra en pequeñas superficies, también puede llegar a tener efectos negativos para el medio ambiente relacionados con la disponibilidad y calidad del agua; la eutrofización, la acidificación y la erosión del suelo; la biodiversidad y la variabilidad genética. Muchos de los ecosistemas de

pastizales naturales de todo el mundo sufren un pastoreo excesivo que suele ir acompañada de la degradación y erosión del suelo, reduciendo la capacidad productiva y la calidad ambiental de las superficies de pastoreo.

Puede aceptarse que la huella hídrica de los productos ganaderos por caloría es superior a la huella hídrica de los alimentos que consumimos de origen vegetal. Sin embargo, a la luz de los conocimientos actuales, no podremos encontrar ninguna proteína vegetal que, considerando su valor nutricional, sea más eficiente que la proteína que aportan los huevos y solo la soja es más eficiente en la utilización del agua que la leche o la carne de pollo (Mekonnen y Hoekstra, 2012; Schlink et al., 2010⁴⁹). La calidad del agua es un problema relacionado con la producción intensiva puesto que los piensos requieren y contaminan más los recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, en comparación con las explotaciones extensivas. La producción animal consume el 37% del agua utilizada en los cultivos para alimento animal, el 32% de la evapotranspiración de las superficies de pasto en la biomasa que consume y un 10% del total destinado a agua de bebida de los animales (Herrero *et al.*, 2012⁵⁰).

⁴⁹ Citados en CSA-HLP-FAO, 2016 p. 67

⁵⁰ *Ibidem*, p. 68

Por tanto, considerada la relación del bienestar animal con la sostenibilidad ambiental, el objetivo es avanzar en el conocimiento sobre selección y mejora genética, sobre alimentación y nutrición animal. Con el fin de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero por animal, reducir la necesidad de superficie agrícola a costa de la deforestación, conseguir un consumo eficiente del agua y evitar la erosión del suelo. El reto estriba en mantener la producción ganadera aumentando la eficiencia de los recursos para mitigar los efectos perjudiciales. Sin duda, también será importante mejorar el componente de bienestar animal de la producción ganadera para afrontar los desafíos ambientales donde la profesión veterinaria tiene un papel principal.

Permítanme, en último lugar, tratar dos actuaciones concretas sobre el bienestar animal en los programas de desarrollo rural de Castilla-La Mancha.

4.- Desarrollo Rural y Bienestar Animal en Castilla-La Mancha

Gallinas Ponedoras: Cambio de jaulas convencionales por jaulas enriquecidas

Inicialmente en cumplimiento de la Convención Europea, la UE en 1986 adoptó requisitos para mejorar las jaulas convencionales,

mediante la Directiva 86/113/CEE del Consejo⁵¹, ya que según los resultados de las investigaciones de la época podían provocar sufrimiento excesivo e inútil a los animales.

Esta directiva obligaba a la Comisión Europea a presentar, antes del 1 de enero de 1993, un informe acerca de los avances científicos sobre el bienestar de las gallinas en los diferentes sistemas de cría, así como las propuestas de modificación que, en su caso, resultaran oportunas.

A pesar de esta directiva, la mayoría de las organizaciones europeas de bienestar animal se opusieron a las jaulas enriquecidas porque, a su juicio, seguían restringiendo el comportamiento de las gallinas abogando por los sistemas alternativos de cría de gallinas. Tras la presentación del informe de la Comisión, se dispusieron requisitos más rigurosos destinados a la protección de las gallinas ponedoras en todos los sistemas de cría con la publicación de la ⁵²Directiva 1999/74/CEE del Consejo.

⁵¹ Directiva 86/113/CEE del Consejo, de 25 de marzo de 1986, por la que se establecen las normas mínimas relativas a la protección de las gallinas ponedoras en batería

⁵² Directiva 1999/74/CE del Consejo de 19 de julio de 1999 por la que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras

La nueva directiva contemplaba los principios generales de protección animal establecidos por la Directiva 98/58/CE⁵³ así como particularidades específicas para las instalaciones de cada sistema de producción de huevos: sistemas alternativos de cría, jaulas convencionales y jaulas acondicionadas o enriquecidas, prescribiendo como regla general mayor espacio por gallina y más equipamiento como nidos y aseladeros para facilitar sus necesidades fisiológicas y etológicas.

De este modo, para los sistemas alternativos a partir del 1 de enero de 2012 era obligatoria una longitud mínima de comederos y bebederos por gallina, la incorporación de nidos y aseladeros, una superficie mínima de 250 cm² de yacija por gallina y el acceso libre al espacio exterior dispuesto en la explotación.

Las jaulas no acondicionadas debían cumplir, a partir del 1 de enero de 2003, requisitos suficientes para que cada gallina dispusiera de al menos 550 cm² de superficie de la jaula, un comedero de una longitud mínima de 10 cm. por gallina y un bebedero por jaula. Las jaulas deberían tener una altura mínima de 40 cm sobre el 65 % de la superficie de la jaula y no menos de 35 cm en ningún punto. No

⁵³ Directiva 98/58/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas.

obstante, quedaba prohibida la fabricación de estas jaulas a partir del 1 de enero de 2003 y la cría de gallinas en las mismas a partir del 1 de enero de 2012. Fecha en la que solo los huevos de jaulas acondicionadas podía salir al mercado identificados con el código 3 “gallinas criadas en jaulas” en el etiquetado⁵⁴.

En el caso de las jaulas acondicionadas, desde el 1 de enero de 2002, debían contar con un mínimo de 750 cm² de superficie de la jaula por gallina, un nido, una yacija que permitiera picotear y escarbar y un aseladero. Un bebedero y un comedero que contase con 12 cm por animal y que pudiese utilizarse sin restricciones. Las hileras de jaulas dentro de las naves debían estar separadas por pasillos de 90 cm de ancho como mínimo y estar a un mínimo de 35 cm del suelo o de las jaulas de la hilera inferior.

Aunque la presión descendió cuando se adoptaron estas medidas, la mejora del diseño de las jaulas y la prohibición de jaulas no enriquecidas en 2012, hubo grupos de interés que continuaron su movimiento reivindicativo en los Estados miembros para que se prohibieran cualquier clase de jaulas para las gallinas ponedoras entre

⁵⁴ Reglamento (CE) nº 1020/2008 de la Comisión de 17 de octubre de 2008 por el que se modifican los anexos II y III del Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, así como el Reglamento (CE) nº 2076/2005 en lo relativo al marcado de identificación, la leche cruda y los productos lácteos, los huevos y ovoproductos y determinados productos de la pesca.

otras Eurogroup for animals, Compassion in World Farming y the Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals.

Considerando que los huevos producidos en jaulas convencionales por aquellas fechas representaban el 63% de la producción total de la UE, la transformación y reconversión de las instalaciones supuso el cambio más importante al que tuvo que enfrentarse el sector de la producción de huevos después del sufrido cincuenta años antes con la implantación de los sistemas intensivos en la avicultura (Elson, 2009).

Sirva el caso alemán para ilustrar la situación. Alemania en 2010 ocupaba la quinta posición como país productor de huevos para consumo en la UE. En ese año más del 90% de su producción de huevos ya contaba con sistemas alternativos de cría, tras un descenso temporal de producción puesto que en 2008 el 40% de la producción provenía de jaulas convencionales. Esta transformación vertiginosa del sector avícola obedeció a las presiones de los grupos de interés y de los consumidores que obligaron a las autoridades alemanas a promover la transformación e incluso a proponer la modificación de la Directiva 1999/74 en el seno del Consejo para incluir una fecha límite a la utilización de jaulas para la producción de huevos en la UE. De

hecho, muchas cadenas de distribución alemanas no permiten la venta de huevos producidos en jaulas en sus lineales.

En el resto del territorio europeo, las mayores transformaciones del sector fueron adoptándose sistemas alternativos, en Reino Unido y en los Países Bajos, y jaulas enriquecidas en países como Dinamarca, Francia, Bélgica y España (Magdeleine et al, 2012).

En 2010, España era el primer productor de huevos de la UE, con un 14% del total, por delante de Francia (13,3%), Italia (12,2%) y Alemania (11,6%). España contaba con un censo de 44,06 millones de gallinas ponedoras que en su mayoría, el 95,7%, se criaba en jaulas (frente al 62,5% de la UE), y el 4,3% entre producción campera, ecológica y en suelo (frente al 37,5% de la UE) (MARMA, 2009). La transformación del sector en España para dar respuesta a los nuevos requisitos se estimó en más de 600 millones de euros (MARMA, 2011).

En el ámbito español, Castilla-La Mancha contaba con el 36% del censo nacional seguida por Castilla y León con un 13%, Cataluña con el 9% y Valencia con el 8%. Los 13,6 millones de gallinas ponedoras de Castilla-La Mancha se distribuían según el sistema de producción el 99,49% en jaulas y el 0,51% restante en sistemas alternativos. De

este porcentaje en jaulas, solo el 36%, 4,9 millones, se criaban en jaulas enriquecidas.

Las dificultades a las que se enfrentaba el sector avícola de puesta eran de tal magnitud que el gobierno regional abordó el problema disponiendo ayudas destinada a las explotaciones avícolas que debían adaptarse a las nuevas condiciones, en la submedida destinada a la mejora de explotaciones agrarias en el Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2007-2013.

La Consejería de Agricultura y Medio Ambiente publicó en 2010 la normativa⁵⁵ para facilitar las ayudas necesarias destinadas a mejorar las condiciones de bienestar de las gallinas ponedoras en las explotaciones de producción de huevos con destino al consumo humano, auxiliando la adaptación de las explotaciones a los requisitos. Bien por acondicionamiento de las jaulas ya existentes, la adquisición de jaulas nuevas o mediante la construcción o adaptación de las naves para albergar las jaulas reglamentarias. Las ayudas tuvieron la modalidad de subvención de capital con cuantías del 50% de la inversión para la adaptación de jaulas en explotaciones de jóvenes

⁵⁵ Orden de 24/08/2010, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas al sector avícola de producción de huevos para el consumo humano en Castilla-La Mancha y se convocan dichas ayudas para 2010. [2010/14920].

agricultores o situadas en zonas desfavorecidas⁵⁶ y del 40% en los demás casos o para la construcción o adaptación de naves para albergar las jaulas reglamentarias⁵⁷.

Las ayudas por valor de 15,33 millones de euros, que representó una inversión auxiliable de 54,17 millones para 9,3 millones de ponedoras, se cofinanciaron por la por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Unión Europea a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

En la programación 2014-2020, los sistemas alternativos de cría, que representan un grado mayor del bienestar para las gallinas ponedoras, se han considerado sector estratégico en la región. Para su apoyo, dentro de la submedida destinada a las inversiones en activos físicos, para mejorar las explotaciones agrarias, se ha articulado un instrumento financiero para facilitar su acceso al crédito ya que en la mayoría de los casos requieren una gran inversión de capital para su adaptación a las demandas del mercado.

⁵⁶Zonas citadas en el artículo 36, letra a), incisos i), ii) y iii) del Reglamento 1698/2005

⁵⁷ El importe máximo de subvención por explotación: - 1,90 €/ave, para explotaciones cuyo número de animales elegibles sea inferior o igual a 500.000 gallinas ponedoras. - 1,80 €/ave, para explotaciones cuyo número de animales elegibles sea mayor a 500.000 gallinas ponedoras o inferior o igual a 1.000.000 gallinas ponedoras. - 1,70 €/ave, para explotaciones cuyo número de animales elegibles sea mayor a 1.000.000 gallinas ponedoras.

Bienestar animal en las explotaciones de ovino extensivo.

En la actualidad, en Castilla-La Mancha se ha diseñado una medida específica destinada a mejorar el bienestar del ovino extensivo que forma parte de su Programa de Desarrollo Rural 2014-2020. Hasta el momento, las medidas autorizadas en los programas tenían como objetivo la mejora del bienestar animal en las explotaciones de carácter intensivo y, fundamentalmente, para aquellas producciones que contaban con regulación en la materia. Por tanto, esta vez nos encontrábamos en el campo de la teoría política normativa teniendo consciencia de “lo que es” y consciencia de “lo que debe ser” para empezar una negociación con la Comisión Europea que debía aprobar la medida cuyo representante finalmente nos confesó: “has derribado mis prejuicios de nórdico”.

En Castilla-La Mancha, entre el año 2000 y el 2015 han desaparecido más de un millón de cabezas de ganado ovino, lo que representa un pérdida del 29% frente al 16,5% de la UE (Eurostat, 2016). No obstante, esta disminución no ha sido uniforme y las ovejas que no se ordeñan han perdido el 52% de su censo frente al 10% de las de ordeño. Esta disminución del censo ha venido acompañada de cambios en la dimensión de las explotaciones. Si se analiza la evolución del número de cabezas por explotación en este periodo, se puede apreciar que en todos los estratos de las explotaciones de

ganado ovino se ha producido un incremento del número de cabezas por explotación y de la densidad ganadera. Incremento porcentual más acusado en las explotaciones con tierra y dentro de estas en las que podrían ser consideradas de tamaño medio (Aparicio et al, 2016).

El clima de Castilla-La Mancha, mediterráneo continental, está caracterizado por inviernos fríos y veranos calurosos con fuertes oscilaciones térmicas y un régimen de lluvia irregular más abundante en otoño y en primavera. En verano, frecuentemente se superan temperaturas de 30°C, alcanzándose esporádicamente más de 40° C. Las altas temperaturas ambientales, y la intensa radiación directa e indirecta, así como la escasa humedad, son factores ambientales que imponen estrés en los animales, y a pesar de que estos han desarrollado mecanismos de regulación de la temperatura corporal, a veces no son suficientes ante tales condiciones climáticas tan adversas. El mayor efecto reconocido del incremento de la temperatura corporal es una depresión del metabolismo asociado con la reducción del apetito, de tal manera que, en pequeños rumiantes, al incrementar la temperatura corporal, se marca la transición abrasiva a una fase nociva.

A pesar de que en 1992 se adoptaron las recomendaciones relativas a los ovinos elaboradas por el Comité permanente del

Convenio Europeo sobre la protección de los animales en las explotaciones ganaderas, en la Comunidad Europea no existen normas de bienestar específicas para los pequeños rumiantes. Aunque la cría de ovejas para la producción de leche, carne y lana adquiere cada vez más importancia, en particular en los países de la Europa del Este, solo les es de aplicación al ganado ovino la Directiva 98/58/CE del Consejo que establece las normas mínimas para la protección de los animales en las explotaciones ganaderas. Sin embargo, la Estrategia de la UE para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015 contempla la necesidad de aplicar los principios generales a todos los animales de granja y, por ello, considera prioritario las investigaciones pertinentes para determinar indicadores con los que gestionar el riesgo del maltrato animal a todas las especies ganaderas.

Dada esta circunstancia, la Comisión Europea solicitó a la EFSA (European Food Safety Authority), en su labor de autoridad científica independiente, un informe sobre los principales riesgos para el bienestar en los sistemas de producción de ovino de lana, carne y leche. Teniendo en cuenta la variabilidad de sistemas de producción ovina, el Comité de Sanidad y Bienestar Animal de la EFSA (AHAW) debía identificar los principales factores que inciden en el bienestar de esta especie y conseguir la caracterización del riesgo dependiendo de las razas y del medio ambiente en cada tipo de sistema. Tras esta

evaluación era preciso identificar los principales factores de riesgo para el bienestar que sean comunes para todos los sistemas de producción para poder establecer las ABM (Animal Based Measures). El resultado del trabajo llevado a cabo por el Comité fue la publicación en 2014 de la Opinión Científica de la EFSA sobre los riesgos del bienestar asociados a la producción ovina de lana, carne y leche pero que no ha sido objeto de regulación.

Por tanto, la falta de regulación específica para el bienestar del ganado ovino extensivo hacía necesario proveerse de la base científica suficiente para diseñar unos compromisos, para implementar la Medida 14 en Castilla-La Mancha, que fueran más exigentes que las normas básicas obligatorias para la explotaciones ganaderas. Para ello, se contó con la colaboración de la Universidad de Extremadura que, complementariamente a la revisión de las normas internacionales y privadas, realizó una revisión bibliográfica exhaustiva utilizando la WOS (Web of science) en cuyas bases de datos se recogen los artículos científicos de las revistas de investigación más relevantes sobre bienestar animal circunscrito a condiciones mediterráneas extensivas y, además, se visitaron explotaciones para recoger la opinión de ganaderos y veterinarios realizando una encuesta formulada al efecto.

En síntesis, la metodología ha consistido en primer lugar en la revisión legal y bibliográfica. En segundo lugar, en la constatación empírica del riesgo para el bienestar animal del ovino extensivo en Castilla-La Mancha mediante métodos cualitativos, utilizando la entrevista en profundidad, y cuantitativos. En tercer lugar, teniendo en cuenta las conclusiones de las fases anteriores, en el diseño de una medida que incorpora los compromisos suficientes, para el cuidador y el responsable de los animales, que logren paliar o evitar los factores de riesgo para el bienestar del ovino extensivo. En cuarto, y último lugar, la evaluación del coste o pérdida de beneficio de la implementación de estos compromisos para determinar la cuantía de la ayuda que debe operar en las bases reguladoras y en la convocatoria de estas ayudas.

Finalmente, cinco han sido los compromisos que se han establecido tras estos trabajos previos. El primero, adquirir cualificación suficiente en materia de bienestar animal del ovino extensivo, para lo cual será fundamental que las personas que cuiden y manejen los animales mejoren los conocimientos que habían adquirido para que, teniendo en cuenta las evidencias científicas que se van sumando al acervo científico, puedan ser conscientes de la trascendencia que desempeñan en su papel protector. La formación en bienestar animal será una herramienta esencial para la consecución de los objetivos perseguidos.

El segundo, facilitar más días de acceso libre para el aprovechamiento de los recursos naturales y el mantenimiento del repertorio de movimientos naturales durante al menos 210 días. El tercero, mejorar la protección frente a las inclemencias del clima y los depredadores, puesto que la sombra constituye la herramienta más simple y económica para disminuir la ganancia de calor proveniente de la radiación solar. Cuando no son suficientes los árboles para sombra diseminados en el pasto, la instalación de sombras artificiales puede ofrecer una considerable protección de la radiación solar. El objetivo se fija en un mínimo de 1,5 m² de sombra.

El cuarto favorecer la detección temprana de heridos y enfermos. El quinto, y último compromiso, la mejora de la asistencia del profesional veterinario mediante un programa de asesoramiento específico sobre bienestar del ovino extensivo.

Los compromisos con el bienestar animal de los animales, que deben asumir los ganaderos para poder optar a las ayudas, van más allá de los ordinarios que se practican en Castilla-La Mancha y que forman parte de los requisitos legales de gestión y las buenas prácticas agrarias recogidas en la reglamentación. Ocasionar con estos compromisos costes adicionales conduciría a que el ganadero no recurriera a tales técnicas por motivos puramente de rentabilidad de su

explotación, con el consiguiente deterioro de los efectos del bienestar animal. Por tales circunstancias, resulta improbable la mejora de los niveles de bienestar de los animales en ausencia de incentivos económicos, a pesar de tratarse de una prioridad en todos los sistemas de producción animal. Razón por la que para esta medida se dispone de 8,5 millones de euros con un 75% de cofinanciación FEADER con el que se espera cumplir objetivos en cerca de 3.000 explotaciones de la región y llevar mejores condiciones de bienestar a más de 1,5 millones de pequeños rumiantes en extensivo⁵⁸.

El análisis comparado del tratamiento del bienestar animal en otros programas regionales nos reveló que solo el PDR de la región de Calabria contemplaba medidas de bienestar para el ovino extensivo⁵⁹. En los programas regionales españoles en su mayoría tratan el bienestar animal de modo transversal aplicándolo en las medidas de transferencia de conocimientos y actividades de información a través de cursos de formación y perfeccionamiento y el apoyo a las actividades de demostración; en las de inversión en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrícolas y en las de creación de organizadores de productores. Así como, en las medidas agroambientales destinadas a la conservación de razas autóctonas,

⁵⁸ Los principios para establecer criterios de priorización son el estado sanitario de la explotación, la localización de la explotación de acuerdo a delimitaciones como RN 2000 y ZLN y los riesgos sanitarios.

⁵⁹http://www.reterurale.it/PSR2014_2020

fomento del pastoreo o a la producción ecológica en las que el bienestar animal tiene un relevante papel.

Solo en las comunidades autónomas de Cantabria y Andalucía, los programas regionales han incorporado medidas específicas de bienestar animal. En los dos casos con medidas destinadas a los sistemas intensivos, cuyo compromiso básico consiste en reducir la densidad ganadera. En el caso de Cantabria destinadas a las explotaciones de vacuno lechero y de carne y en Andalucía para avicultura, porcino, ovino y caprino de leche y carne. Por lo tanto, Castilla la Mancha es una de las pocas comunidades autónomas que recoge entre sus medidas del PDR 2014-2020, las mejoras directas del bienestar animal, diferenciándose del resto porque se plantean en la ganadería ovina extensiva.

Con estas dos actuaciones en Castilla-La Mancha destinadas a adaptar las explotaciones avícolas de puesta a los requisitos de bienestar animal y las actuaciones para el bienestar del ovino extensivo, termino mi discurso sobre las políticas de bienestar animal y de desarrollo rural europeas.

He dicho.

5.-Bibliografía

- . APARICIO TOVAR, M.A. ET AL. “Estudio sobre el coste de la implementación de medidas de Bienestar Animal en las explotaciones de pequeños rumiantes de Castilla La Mancha”. Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, 2016 (sin publicar)
- . ARVIZU TOVAR, OLIVIA “El bienestar animal en México” Discurso de ingreso como Académica correspondiente extranjera en la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España, 27 de febrero de 2017.
- . BRELS, SABINE. “El bienestar de los animales: un nuevo principio general y constitucional del Derecho Comunitario” dA Derecho Animal, mayo 2012.
- . COMISIÓN EUROPEA. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Animal Welfare Legislation on farmed animals in Third Countries and the Implications for the EU” COM (2002) 626 final. Brussels, 18 November 2002.
- . COMISIÓN EUROPEA. “Attitudes of EU citizens towards Animal Welfare”. Special Eurobarometer 270 / Wave 66.1 – TNS Opinion & Social, 2007.
- . COMISIÓN EUROPEA. Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future DG SANCO Final Report , December 2010
- . COMISION EUROPEA. “Attitudes of Europeans towards Animal Welfare”. Special Eurobarometer 442 / Wave EB84.4 – TNS Opinion & Social, 2016.
- . COMISIÓN EUROPEA. Strategic Plan 2016-2020. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2016
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-agri_may2016_en.pdf
- . CSA-HLPE- FAO. Desarrollo agrícola sostenible para la seguridad alimentaria y la nutrición: ¿Qué función desempeña la ganadería?. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. FAO, 2016. Disponible www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/informes/es
- . CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL JCCM. Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 207-2013.

<http://www.castillalamancha.es/gobierno/agrimedambydesrur/actuaciones/programa-de-desarrollo-rural-2007-2013>

. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL JCCM Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2020.

http://pdr.castillalamancha.es/sites/pdr.castillalamancha.es/files/documentos/pdf/20170426/programme_2014es06rdrp007_2_1_es.pdf

. EFSA “Scientific Opinion on the welfare risks related to the farming of sheep for wool, meat and milk production” EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW) EFSA Journal 2014;12(12):3933

. ELSON, H. “Sistemas de alojamiento para gallinas ponedoras en Europa: desarrollo actual y resultados técnicos” XLVI Symposium científico de avicultura. Zaragoza, 2009

. GARCÍA PICAZO, PALOMA. La investigación del medio internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas. Editorial Tecnos .Madrid, 2012.

. GARCIA PICAZO, PALOMA. El sistema mundial: perspectivas políticas y sociológicas. Madrid. UNED, 2010.

. GARCIA SACRISTÁN, ALBINO. “Bienestar Animal, bienestar humano”. Discurso de ingreso como Académico numerario de la Real Academia de Doctores de España, 13 de diciembre de 2006

. HAY, COLIN “Estructura y Acción”. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Marsh y Stocker (eds) ALIANZA EDITORIAL, S.A., 2015 ISBN 9788420681658

. HOWARTH, DAVID. “Teoría del discurso”. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Marsh y Stocker (eds) ALIANZA EDITORIAL, S.A., 2015 ISBN 9788420681658

. GIL ADRADOS, PILAR “Restricciones veterinarias al libre comercio en la UE y en la OMC” “Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria” Ángel Sánchez Hernández (dir). Ochoa editores, octubre 2009. (ISBN 978-84-7359-581-0)

- . GIL ADRADOS, P. "Implicaciones de la percepción del riesgo alimentario por los consumidores europeos en las relaciones comerciales internacionales" LandAS: International Journal of LandLaw and Agricultural Science, ISSN-e 1989-948X, Nº. 1, 2010
- . GIL ADRADOS, P. Crisis sanitarias, Políticas comunitarias y Sector Productor. Editorial Academia Española, 2012. ISBN 978-3-659-04310-9.
- . GIL ADRADOS, P. "El análisis coste-beneficio en la aplicación de políticas comunitarias relacionadas con la seguridad alimentaria". El Derecho Agroalimentario, del Sector Ganadero y la Política Agrícola. Andres Cosialls Ubach (dir). Editorial Comares. Granada, 2012. (ISBN: 978-84-9836-947-2) págs. 175-186
- . GIL ADRADOS, P Y SUAREZ PECES, J. "Régimen jurídico de la producción ganadera en las distintas políticas de la Unión Europea y su implementación en España" Capítulo 16. TRATADO DE DERECHO AGRARIO. ISBN 978-84-9020-629-4 (papel) ISBN 978-84-9020-630-0 (digital). Editorial WOLTERS KLUWER, 2017
- . GLASSER, DARYL ."Teoría Normativa". Teoría y métodos de la ciencia política. Marsh y Stocker (eds) ALIANZA EDITORIAL, S.A., 2015 ISBN 9788420681658
- . HIX, S. ET HOYLAND. B. Sistema Político de la Unión Europea. Mc Graw-Hill/Interamericana de España. Madrid, 2012.
- . KAHN, S Y VARAS, M. "Normas de bienestar animal de la OIE en el marco una política de comercio multilateral" Servicio de comercio internacional de la OIE, 2012
<http://www.oie.int/es/bienestar-animal/normas-de-la-oie-y-comercio-internacional/>
- . LLAMAS MADURGA, R. Agua virtual y huella hídrica. Sesión "El agua en el mundo de hoy" Real Academia de Doctores de España, 13 de diciembre de 2017.
- . MENCH, J.A., SUMMER, D.A., ROSEN-MOLINA, J.T. "Sustainability of egg production in the United States. The policy and market context". Annual meeting of the Poultry Science association, American Society of Animal Science and American Dairy Science Association in Denver, Colorado, July 11-15, 2010.
- . MAGDALEINE, P., GONNIER, V., JEZ, C. "Situación, perspectivas y retos para los sectores europeos del huevo a las puertas del 2012." Revista Selecciones avícolas, octubre 2011 (TeMA, 2011: 18, 17-23.)

. MARTÍNEZ MORÁN, N., JUNQUERA DE ESTÉFANI, R., GÓMEZ ADANERO, M. Y SANZ BURGOS, R., Ética y Deontología Públicas, Editorial Universitas-UNED, Madrid 2011 ISBN 978-84-7991-343-4

. O'CONNOR ET AL. External Scientific Report Preparatory work for the development of a scientific opinion on the main welfare risks related to the farming of sheep for wool, meat and milk production. EFSA, 2014
EN-678HTTP://ONLINELIBRARY.WILEY.COM/DOI/10.2903/SP.EFSA.2015.EN-678/EPDF

. REALE, M. Teoría Tridimensional del Derecho. Editorial Tecnos. Madrid,1997. ISBN13:9788430931040

.SANDERS, DAVID “El enfoque conductista”. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Marsh y Stocker(eds) ALIANZA EDITORIAL, S.A., 2015 ISBN 9788420681658

. SOUTULLO, D. “El valor moral de los animales y su bienestar”. Página Abierta, números 221 y 222, julio-agosto y septiembre-octubre de 2012.

.SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, 2012. ISBN-13: 978-8434400108

.VILLALBA, TERESA. 40 años de bienestar animal 1974-2014. Guía de la legislación comunitaria sobre bienestar animal. MAGRAMA. Madrid, 2015.