



Septiembre/Octubre 2020 · G.5 BIDA. AOL-20-G5

# **Análisis jurídico del borrador del proyecto de real decreto por el que se establecen normas básicas de ordenación de los núcleos zoológicos**

Equipo Técnico  
INTERCIDS, Operadores Jurídicos por los Animales  
[equipotecnico@intercids.org](mailto:equipotecnico@intercids.org)

## **RESUMEN:**

**El presente artículo recoge un resumen de las principales aportaciones y consideraciones jurídicas trasladadas por INTERCids al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre el borrador de proyecto de Real Decreto por el que se regularán los núcleos zoológicos, una normativa con relevantes implicaciones para protección de animales de todas las especies e involucrados en muy variadas actividades humanas.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

En el trámite de información pública iniciado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre el borrador de proyecto de Real Decreto por el que se regularán los núcleos zoológicos, el 4 de septiembre de 2020 INTERCids trasladó un documento con aportaciones de índole jurídica relativas a diversos aspectos contenidos en el texto propuesto por el Ministerio, por sus relevantes implicaciones para la efectiva protección jurídica de los animales, cuyo bienestar es precisamente uno de los objetivos de esta norma.

El presente artículo recoge un resumen no exhaustivo de las principales aportaciones y consideraciones que, entre otras, fueron expuestas a través del citado documento a la administración, respecto a una normativa con tan relevantes implicaciones para protección de animales de todas las especies, relacionados de muy diversas maneras con los seres humanos e involucrados en actividades de diferente naturaleza.

## **CONTROL DE CRÍA, CON INDEPENDENCIA DEL ÁNIMO DE LUCRO**

El borrador analizado limita el control de la cría a aquellos núcleos zoológicos en los que existe ánimo de lucro. INTERcids ha manifestado que las implicaciones sanitarias, medioambientales o de bienestar animal derivadas de la cría de animales son independientes del contexto o de la finalidad para la que se realiza. La existencia de un ánimo lucrativo no presupone un mayor riesgo que, por ejemplo, el hecho de que se críen con otras finalidades, como la mera afición, el coleccionismo o la cesión gratuita.

Aún más, es precisamente respecto a la cría que tiene lugar en el ámbito privado, fuera del conocimiento y control administrativo del que sí son objeto las actividades económicas, que ese control deviene si cabe aún más necesario. Por ello, se insta al Ministerio a adoptar una norma congruente no sólo con sus propios fines, sino con los de las políticas públicas que de hecho vienen siendo impulsadas desde diversas administraciones públicas, incluido el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, dirigidas a combatir la cría incontrolada, el abandono, la suelta de animales de especies exóticas/invasoras en el medio natural, etc.

INTERcids propone que la cría de animales sea considerada a los efectos de este real decreto sobre núcleos zoológicos de forma independiente a la condición de su titular, y se realice o no en el marco de una actividad económica, con el fin de que pueda ejercerse el debido control por parte de la administración competente.

## **SANTUARIOS DE ANIMALES: REGULACIÓN ESPECÍFICA SEGÚN SU NATURALEZA Y FINES**

En la exposición de motivos del Real Decreto se recoge por primera vez el concepto “santuario de animales”, una realidad que hasta el momento no recibía tratamiento jurídico expreso, a pesar de su evidente existencia y de las necesidades que su particular naturaleza y finalidades plantean a efectos normativos. Como no podía ser de otra manera, debe valorarse muy positivamente dicha inclusión.

Sin embargo, tras dicha declaración general no se encuentran a continuación, a lo largo del articulado, referencias concretas a los santuarios. Esto debe ser subsanado por motivos de claridad interpretativa y seguridad jurídica. Teniendo en cuenta las implicaciones jurídicas derivadas de la realidad de los santuarios, hemos propuesto que estos cuenten con una clasificación zootécnica propia, que facilite el cumplimiento de los requisitos que

les sean particularmente aplicables. Así, se trata de que entre los tipos de núcleos zoológicos que recoge el Real Decreto, se cree una categoría específica y diferenciada para los santuarios de animales. Y que para ella se concreten determinadas previsiones prácticas como, por ejemplo, que los animales que se encuentran allí alojados puedan ser identificados a través de microchip u otros medios distintos al crotal, figurando en su identificación que no son aptos para el consumo humano ni para otras finalidades productivas.

### **ESTABLECIMIENTOS PARA LA RECOGIDA DE ANIMALES ABANDONADOS**

Otra de las aportaciones trasladadas por INTERcids se ha dirigido a incorporar en la definición de aquellos núcleos zoológicos destinados a la recogida de animales abandonados una realidad no contemplada en la redacción actual: la relativa a aquellos animales que, sin necesidad de mediar procedimiento administrativo o judicial, ni haber sido estrictamente abandonados ni encontrarse perdidos, son recogidos y retirados de una situación anterior, para su cuidado en estos establecimientos. Se ha propuesto para referirse a ellos el término “rescatados”, dada su amplia y frecuente utilización en este ámbito. Asimismo, sobre este punto se han trasladado también consideraciones dirigidas a la mejora de la redacción de esta definición, en relación con la utilización de determinados términos como el de animales asilvestrados, o vagabundos.

### **LA MODIFICACIÓN DEL REAL DECRETO SOBRE ANIMALES POTENCIALMENTE PELIGROSOS, IMPROCEDENTE**

El texto sometido a consulta plantea que a través de esta norma se modifique el Real Decreto 287/2002, que regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos. INTERcids ha advertido que dicha modificación resulta a todas luces impropia, por diversos motivos.

Por un lado, a través de dicha modificación se pretende abordar aspectos relativos al manejo y tenencia de perros catalogados como potencialmente peligrosos destinados a determinadas finalidades específicas, sin que ello corresponda en modo alguno al alcance y ámbito de aplicación de un real decreto regulador de núcleos zoológicos.

Estamos ante una norma cuyo objeto y ámbito de aplicación únicamente debería afectar a la tenencia de animales potencialmente peligrosos, estrictamente, en lo relativo a las condiciones de seguridad en las que estos han de ser alojados. No existe justificación

jurídica alguna para abordar, desde este Real Decreto, una modificación del Real Decreto 287/2002, máxime en cuestiones que ni siquiera guardan relación con las condiciones del “establecimiento / núcleo zoológico” en el que son albergados estos animales. Si se considera precisa una modificación de dicha normativa, se entiende que la misma debería abordarse directamente sobre el propio Real Decreto (una norma que, por otro lado, desarrolla una ley con más de veinte años de vigencia, y que sin lugar a dudas presenta, junto con la propia ley, una urgente necesidad de mejora).

Lo anterior cobra aún más sentido si se tiene en cuenta que a través de la modificación propuesta en este Real Decreto se están planteando excepciones que en sí mismas conllevan una colisión con los principios y objetivos generales de la Ley 50/1999, reguladora de la “tenencia de animales potencialmente peligrosos para hacerla compatible con la seguridad de personas y bienes y de otros animales”. Establecer excepciones para la tenencia de perros catalogados como potencialmente peligrosos conlleva unas evidentes implicaciones para la seguridad de personas, bienes y otros animales, que por su relevancia no pueden ser abordadas por una norma diferente, menos aún si se trata de un Real Decreto.

Sin embargo, a través de la norma ahora propuesta se pretende posibilitar que determinados perros puedan permanecer sueltos, sin bozal, sin la vigilancia de sus titulares y acompañados de otros perros de las mismas características por lugares de uso público como pueden ser los montes. Y que precisamente a los que se permiten estas excepciones son aquellos que, nuevamente con carácter excepcional a la Ley 50/1999, son objeto de adiestramiento para acrecentar su agresividad.

A las evidentes implicaciones que para la seguridad se derivan de lo anterior, pueden añadirse otras consideraciones, como el agravio comparativo con las obligaciones que por contra sí han de respetar los particulares titulares de este tipo de animales, por ejemplo en el caso de los perros, que se encuentran ante la prohibición de ser soltados - a pesar de portar bozal- incluso en áreas de esparcimiento canino, mientras que si se trata de otro tipo de actividades los perros pueden circular sin control ni medida de seguridad alguna. Incluso puede pensarse en la posible generación de cierta picaresca, en supuestos de fraudulenta catalogación de perros para la supuesta utilización en las actividades exceptuadas, precisamente con la finalidad de acogerse a las excepciones legalmente previstas.

No resulta concebible, en definitiva, que una excepción de semejantes implicaciones sea abordada por una norma de rango inferior y, se insiste, mucho menos si ni siquiera le corresponde en virtud de su ámbito de aplicación.

## **REVISIÓN DE RATIOS PARA LA CONSIDERACIÓN COMO NÚCLEO ZOOLOGICO**

Respecto al número mínimo de animales que para cada caso se exige de cara a la consideración de núcleo zoológico, INTERCids ha advertido que, por un lado, se establecen mínimos muy elevados en algunos casos, dejando fuera de control el mantenimiento de animales en un número que a todas luces resulta relevante (15 perros), máxime teniendo en cuenta la diversidad de actividades en las que, en el caso de establecimientos, pueden estar implicados estos animales, y a las que el borrador de Real Decreto otorga igual consideración. Por otro lado, generando contradicciones entre lo exigido a unas y otras actividades, tanto entre las incluidas en el ámbito de aplicación del Real decreto, como entre éstas y las excluidas expresamente del mismo.

Por lo anterior, se ha solicitado una revisión de los ratios recogidos en el borrador, a fin de adaptarlos a la realidad del tipo de animales y la diversidad de actividades en las que pueden estar implicados, y consecuentemente, la relevancia en cada caso de un mayor control administrativo.

## **CONTROL DEL DESTINO DE LOS ANIMALES**

El borrador analizado dispone la obligación de registrar datos relativos a la procedencia de los animales alojados en un núcleo zoológico, así como sobre su salida y destino. En este punto INTERCids ha señalado la importancia de concretar al máximo todos los destinos posibles, atendiendo a la realidad práctica de los diversos tipos de núcleos zoológicos.

Así, se ha propuesto incluir el *culling* o “eliminación de animales de una población”, práctica que de hecho es frecuente en parques zoológicos, entre otros tipos de núcleos zoológicos. A título de ejemplo, la Asociación Europea de Zoos y Acuarios (EAZA) aprobó una declaración el 30 de abril de 2015 que admitía expresamente esta práctica como forma de gestión apropiada de los zoos en los siguientes supuestos: 1) cuando la única alternativa es el traspaso definitivo a un alojamiento que no puede asegurar un nivel adecuado de bienestar para los animales y no puede mejorarse en un corto intervalo, acordado por la autoridad responsable de la EAZA; 2) cuando la presencia continua de

un animal individual es excesivamente perjudicial para un grupo social que funciona dentro de una colección individual; o 3) cuando el mantenimiento de la viabilidad demográfica o genética de una población está en riesgo a través de la continua presencia de uno o más animales individuales.

## **PARTICIPACIÓN DE LA AUTORIDAD COMPETENTE EN PROTECCIÓN ANIMAL**

La creación de la Dirección General de los Derechos de los Animales ha supuesto la configuración de una nueva instancia administrativa específicamente dirigida al tratamiento de las legislaciones y políticas públicas con implicaciones en el bienestar de los animales, acorde con la evolución del ordenamiento jurídico y la demanda social, en base a las competencias que sobre esta materia le reconoce el Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Siendo el bienestar animal uno de los aspectos que determinan el objeto y ámbito de aplicación de la presente norma, resulta imprescindible incorporar en la aplicación práctica de esta norma al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de un representante de la citada Dirección General de los Derechos de los Animales. Así, concretamente, para participar en la Mesa de Ordenación que se prevé crear, o para ser considerado como “autoridad competente” a los efectos de regulación de núcleos zoológicos.

A lo anterior hemos añadido la necesidad de facilitar a dicha institución los informes anuales sobre los controles oficiales que se realicen a los núcleos zoológicos, a fin de dotar a este órgano de herramientas que contribuyan a un mejor análisis de la situación en cuanto al bienestar y protección de los animales que formen parte de estos núcleos.

## **PLANES DE EMERGENCIA, FORMACIÓN Y OTRAS CONSIDERACIONES**

Desde INTERcids se han realizado otras precisiones y propuestas de mejora encaminadas a contribuir a los avances que se plantean desde este real decreto, como es la propuesta de que los núcleos zoológicos cuenten con planes de actuación en caso de emergencia, tales como incendios o inundaciones, entre otros. Ello responde a la necesidad de prever medidas de protección y en su caso de destino y alojamiento para los animales que se

encuentran en una situación imprevista, así como la forma de gestionar este tipo de situaciones. Las condiciones sanitarias y de manejo de los animales deben garantizarse en situaciones habituales, pero también es necesario disponer de un plan de actuación para aquellos casos en los que se puedan producir situaciones de emergencia, que puedan poner en riesgo la vida e integridad de los animales y, derivado de ello en determinadas circunstancias, también la de los propios seres humanos responsables de su cuidado.

Por otra parte, a través de sus aportaciones INTERcids ha incidido también en los programas de formación para el manejo de los animales por considerar que es preciso una mayor exigencia respecto a la periodicidad obligatoria, que los contenidos respondan a los constantes avances técnicos y normativos, profundizando en aspectos relacionados con el bienestar animal, y que se incrementen las horas lectivas previstas.

Asimismo, las aportaciones de INTERcids incluyen otros aspectos como la concreción de la frecuencia del plan de visitas zoonosanitarias, el establecimiento de requisitos encaminados a garantizar la libertad de los animales a manifestar un comportamiento natural, la necesidad de evitar el acceso de los animales a los productos zoonosanitarios o la posibilidad de acceso informativo al RENZO por parte de los entes locales, entre otros.

**Equipo Técnico INTERCIDS**  
equipotecnico@intercids.org

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

©2020 INTERCIDS, Operadores Jurídicos por los Animales/BIDA. Todos los derechos reservados