



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

# INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN, DERECHOS Y BIENESTAR DE LOS ANIMALES

**IPN/CNMC/007/22**

26 de abril de 2022

**[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)**

## **INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN, DERECHOS Y BIENESTAR DE LOS ANIMALES**

**Expediente nº: IPN/CNMC/007/22**

### **PLENO**

#### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

#### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

#### **Consejeros**

D.<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D.<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 26 de abril de 2022

Vista la solicitud informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en relación con el Anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales (APL), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 10 de marzo de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

El concepto de “bienestar animal”, definido por la Organización Mundial de Sanidad Animal como “el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere”, viene siendo recogido en la normativa tanto nacional como internacional.

En la UE, el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) señala que debe tenerse en cuenta que los animales son seres sensibles *“al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio.”*

En España, algunas Comunidades Autónomas y entidades locales han aprobado un conjunto de normas sobre la protección de los animales. Por ello, la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), señala que es necesaria una *“norma de carácter estatal, por la que se establezcan un conjunto de disposiciones comunes a todos los territorios que integran el Estado español en materia de tenencia y convivencia responsable con animales, cría, comercio y transporte de animales o utilización de animales en espectáculos y actividades profesionales, de forma que se garantice el respeto y bienestar animal y su utilización acorde a su propia naturaleza.”*

En orden a alcanzar estos objetivos, el APL contempla una serie de acciones encaminadas a alcanzar la protección y el bienestar animal, mediante medidas dirigidas a promover la tenencia y convivencia responsable, fomentar el civismo por la defensa y preservación de los animales, luchar contra el maltrato y abandono, impulsar la adopción, implantar actividades formativas, divulgativas e informativas en materia de protección animal, promover campañas de identificación, vacunación y esterilización, cría y venta responsable, impulsar acciones administrativas en materia de fomento de la protección animal y establecer un marco de obligaciones, tanto para las Administraciones Públicas como para los ciudadanos, en materia de protección y bienestar animal.

De acuerdo con la exposición de motivos del APL, en España uno de cada tres hogares posee un animal de compañía, y así, según la información resultante de los registros de animales de compañía de las comunidades autónomas, en la actualidad hay más de trece millones de animales de compañía registrados e identificados. Pese a ello, aproximadamente el 50 % de los animales de compañía existentes se encuentran fuera del control oficial, al no estar

identificados legalmente. Además, el 50% de los animales ha sido adquirido mediante contraprestación económica.

En este contexto, la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2020, sobre la protección del mercado interior y los derechos de los consumidores de la Unión frente a las consecuencias negativas del comercio ilegal de animales de compañía, constituyendo España uno de los principales países de origen y destino del comercio de animales de compañía en la Unión, hace especial hincapié en la necesidad de establecer medidas contra el comercio ilegal de animales de compañía.

En particular, establece un sistema obligatorio para el registro de perros y gatos en la Unión Europea, una definición de las instalaciones comerciales de crianza a gran escala en la Unión, el endurecimiento de las sanciones en materia de maltrato animal y el fomento de la adopción frente a la compra de animales de compañía, prestando apoyo financiero adecuado y otros tipos de apoyo material y no material a los centros de rescate de animales y a las asociaciones/ONG de protección de los animales.

## 2. CONTENIDO

El APL se estructura en 90 artículos, distribuidos en seis títulos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

El **título preliminar** define como objeto de la norma el establecer un marco homogéneo de protección y defensa de los derechos de los animales que viven en el entorno humano, incluyendo en su ámbito de aplicación actividades económicas relacionadas con ellos (excluyéndose los espectáculos taurinos).

El **título I** establece **mecanismos administrativos orientados al fomento de la protección animal**, mediante la consagración en su capítulo I del principio de colaboración entre las Administraciones Públicas<sup>1</sup>. El capítulo II regula el nuevo

---

<sup>1</sup> Se crea expresamente el Consejo Estatal de Protección Animal como órgano colegiado de naturaleza interministerial y de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 a través de la Dirección General de Derechos de los Animales, integrado por representantes de los departamentos ministeriales que ejerzan competencias relacionadas con el mundo animal o el medio en que se desenvuelvan, así como por personas de reconocido prestigio en materia de protección animal y profesionales, incluyendo profesionales veterinarios, en cuyo seno se inserta el Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales.

Sistema Estatal de Registros de Protección Animal, como herramienta de apoyo a las Administraciones Públicas encargadas de la protección y el bienestar animal. Los capítulos III, IV y V regulan instrumentos de seguimiento e implementación de las políticas públicas en materia de protección animal, mediante la creación de diferentes instrumentos (estadísticas, inventarios, Plan Nacional de Protección Animal y el Fondo para la Protección Animal, FPA<sup>2</sup>).

El capítulo VI perfila la necesaria colaboración entre autoridades públicas (Fiscalía, Cuerpos de seguridad...). Los capítulos VII y VIII establecen obligaciones para las Administraciones territoriales (Protocolos de tratamiento de animales en situaciones de emergencia, Centros Públicos de Protección Animal, propios o concertados).

El **título II** aborda la **tenencia y convivencia responsable con animales**, estableciendo un conjunto común de obligaciones y prohibiciones, sin perjuicio de las que puedan establecer las comunidades autónomas en el marco de sus competencias, para los propietarios o responsables de animales de compañía, animales domésticos y animales silvestres en cautividad. En particular, se establece la prohibición del sacrificio de animales de compañía, exceptuando razones sanitarias o eutanásicas.

En particular, en el capítulo II, respecto a los propietarios de perros, se establece la necesidad de acreditar haber superado un curso formativo al efecto, con el objetivo de facilitar la sociabilidad del animal; así como la obligatoriedad de suscribir un seguro de responsabilidad civil, por los daños que pudieran causar sus animales. El capítulo III prohíbe la tenencia de animales silvestres en domicilios particulares, así como la cría de especies alóctonas.

El capítulo IV establece las condiciones de uso de animales en actividades profesionales. El capítulo V establece las bases de lo que debe ser la convivencia responsable con animales. El capítulo VI introduce el concepto de listado positivo de animales de compañía que permite su tenencia, venta y comercialización. Los capítulos VII y VIII establecen el marco legal para el tratamiento de animales extraviados, abandonados, desamparados y urbanos, atribuyendo a la Administración Local, y subsidiariamente a la autonómica, su gestión y cuidados,

---

<sup>2</sup> El FPA, que se dotará de aportaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, comenzará su funcionamiento con una dotación inicial del 1.000.000 € con cargo al presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y su funcionamiento no comportará gastos de personal alguno.

prohibiéndose expresamente su sacrificio, salvo por motivos de sanidad animal, salud pública, seguridad o medioambientales.

El capítulo IX clasifica los distintos tipos de entidades de protección animal, en función de su finalidad, estableciendo los requisitos de constitución e inscripción en el Registro Nacional de Entidades de Protección Animal y previendo la necesaria formación del personal, voluntario o contratado, que prestan servicio en las mismas.

El **título III** en su capítulo I regula la cría y comercio de animales, distinguiendo a los animales por su condición de seres sintientes. La cría y venta solo podrá realizarse por profesionales registrados, con mecanismos de supervisión veterinaria, prohibiéndose la cría de animales de compañía por particulares y fijándose la limitación reproductora de los animales de compañía no destinados a la cría profesional. Se regula la transferencia a título oneroso o gratuito de animales de compañía, estableciendo únicamente la posibilidad de ser realizado por parte de profesionales de la cría o centros de protección animal, estableciendo un estándar de contratos de adopción. El capítulo II establece las condiciones de transporte de animales.

El **título IV** regula el uso de animales en actividades culturales y festivas. El **título V** regula las funciones de inspección y vigilancia, bajo la premisa de la competencia de las comunidades autónomas en la labor inspectora, y la necesaria colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El **título VI** establece el régimen común de infracciones y sanciones, así como el procedimiento sancionador, que compete a las comunidades autónomas.

Las tres **disposiciones adicionales** primera, segunda y tercera, regulan respectivamente el régimen de los perros de asistencia a su normativa específica, el primer Plan Nacional de Protección Animal y el carácter preceptivo del informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 en cualquier proyecto normativo que tenga impacto en derechos de los animales.

Las cuatro **disposiciones transitorias** regulan diferentes plazos de transición otorgados a los propietarios de animales silvestres en cautividad, a quienes desempeñen actividades profesionales relacionadas con animales, a los titulares de circos, carruseles y atracciones de feria y a las administraciones territoriales. La **disposición derogatoria** recoge un régimen genérico de derogación.

Las diez **disposiciones finales** modifican aspectos de la normativa de transporte, de animales potencialmente peligrosas, de sanidad animal, del listado positivo de animales de compañía y de la puesta funcionamiento del Sistema Estatal de Registros de Protección Animal (SERPA), se regula el título competencial, el no incremento del gasto público de la norma y la habilitación al Gobierno para su desarrollo, y la entrada en vigor de la norma que, salvo alguna excepción, se fija en seis meses desde su publicación.

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

La MAIN justifica la creación de esta norma en argumentos como que se garantice el respeto y bienestar animal y su utilización acorde a su propia naturaleza, que se salvaguarden los derechos de los animales en su convivencia en el entorno humano, o que se alcance el máximo nivel de bienestar y protección animal, y el APL propone regula actividades relacionadas con la cría, venta y la tenencia y educación de animales que, hasta ahora, venían desarrollándose con un menor grado de intervención administrativa. .

Así, el APL obliga a las personas titulares o responsables de los perros a realizar un curso de formación acreditado para la tenencia de perros (art. 35). Para los criadores y comercializadores de animales de compañía (excluidos los peces), se obliga a disponer de titulación o formación para poder ejercer su actividad (art. 39) y a la inscripción en el Registro de Criadores, dependiente de la Dirección General de Derechos de los Animales (art. 66).

Es indudable la relevancia social y económica de las políticas e instrumentos orientados a garantizar el respeto a los animales, en su condición de seres vivos dotados de sensibilidad. Su trascendencia excede de la meramente natural o ecológica para prestar servicios profesionales, culturales o afectivos de gran relevancia para la sociedad en su conjunto.

La configuración definitiva de las actividades profesionales identificadas en el APL y los concretos requisitos para su ejercicio se emplazan a un futuro desarrollo reglamentario.

A este respecto, cabe recordar, como también lo hace la MAIN, que según establece el Real Decreto 472/2021, las *“autoridades competentes para la regulación velarán por que las nuevas disposiciones legales o reglamentarias*

*que restringen el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, y las modificaciones que realizan a disposiciones existentes sean necesarias y adecuadas para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo.”<sup>3</sup>*

De este modo, el desarrollo reglamentario que delimite las concretas actividades reguladas y establezca los requisitos para el ejercicio de cada una de las actividades profesionales debe ajustarse a los principios de buena regulación, de forma que se justifiquen adecuadamente las limitaciones y requisitos conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, máxime teniendo en cuenta que algunas de las nuevas medidas que incluye al APL suponen nuevas obligaciones onerosas para los consumidores, o determinadas restricciones a la libre actividad empresarial. Se debe partir del principio de libre acceso a la profesión, de forma que la normativa identifique los **conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio concreto de cada actividad**, con el objeto de permitir que todos los **profesionales capacitados puedan prestarla, independientemente de la titulación habilitante de referencia**<sup>4</sup>.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1. Exigencia de seguro de responsabilidad civil (arts. 31 y 35)

El artículo 31 letra m) del APL señala que *“en el caso de la tenencia de perros y durante toda la vida del animal, la persona titular deberá contratar y mantener en vigor un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, que incluya en su cobertura a las personas responsables del animal, por un importe de cuantía suficiente para sufragar los posibles gastos derivados, que se establecerá reglamentariamente”*.

El apartado tercero del artículo 35 vuelve a reafirmar estas exigencias señalando que *“Las personas titulares o responsables de los perros deberán suscribir un seguro de responsabilidad civil”*.

---

<sup>3</sup> Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora el ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

<sup>4</sup> La jurisprudencia ha declarado que *“frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad”*. Ver, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo 4314/2015 de 19 de octubre.



Cabe señalar a este respecto que la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos ya exige la contratación de un seguro, identificando a aquellos como los animales domésticos o de compañía que reglamentariamente se determinen, en particular, los pertenecientes a la especie canina incluidos dentro de una tipología racial que, por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas.

La disposición final segunda del APL modifica la Ley 50/1999, con objeto de eliminar la asimilación de peligrosidad potencial a la especie canina en función de su tipología racial. No obstante, se posterga la entrada en vigor de tal disposición final al momento en que se produzca el desarrollo reglamentario de los estudios de sociabilidad de los perros previstos en el artículo 33, con objeto de no provocar un vacío legal que pudiera ocasionar un riesgo para la integridad de las personas.

Respecto a la exigencia del seguro, la MAIN indica que: *“En particular, respecto a los propietarios de perros, se establece la necesidad de obtener una licencia para su tenencia, previa acreditación de haber superado un curso formativo al efecto, con el objetivo de facilitar la sociabilidad del animal, muchas veces condicionada por la ausencia de conocimientos por parte de su propietario en el manejo y tenencia de animales; así como la obligatoriedad de suscribir un seguro de responsabilidad civil, por los daños que pudieran causar sus animales, puesto que actualmente es una obligación dispar en las comunidades autónomas”*.

Sin cuestionar la existencia de ciertos riesgos para la salud inherentes a la convivencia ocasional o permanente con perros de terceras personas ajenas al propietario del mismo, cabe recordar que ya existe una normativa (ley 50/1999) que afronta este problema para aquellas situaciones en las que efectivamente pueda considerarse que el riesgo de daños pueda ser elevado. Generalizar esta exigencia a todo tipo de canes, podría resultar desproporcionado, al estar con ello generando un gravamen a todos aquellos titulares de una licencia, independientemente del grado de siniestralidad inherente a cada categoría de animal, cuando además ya existe la exigencia de un curso de adiestramiento para los dueños de todos ellos. Sería más ponderado regular este tipo de obligación en función de la acreditación fehaciente de un determinado nivel de

siniestralidad registrada por el tipo de animal, algo que no parece haberse acreditado aún, o al menos no consta en la MAIN.

Se recomienda por ello su eliminación, salvo que se puedan identificar otras razones de interés público que de momento no han sido identificadas en la MAIN.

### *3.2.2. Exigencia de realización de un curso de formación para la tenencia de perros como animales de compañía (arts. 31 y 35)*

El artículo 31 letra n) del APL señala que se debe “*superar la formación en tenencia responsable reglamentada*”. El artículo 35 reafirma esta exigencia señalando que “*1. las personas titulares o responsables de los perros deberán haber realizado previamente un curso de formación acreditado para la tenencia de perros, cuyo contenido se determinará reglamentariamente. 2. Todos los perros deberán cumplir los criterios de clasificación por sociabilidad, cumpliendo los mecanismos de validación de comportamiento y socialización determinados reglamentariamente*”.

La MAIN lo justifica en estos términos: “*En particular, respecto a los propietarios de perros, se establece la necesidad de obtener una licencia para su tenencia, previa acreditación de haber superado un curso formativo al efecto, con el objetivo de facilitar la sociabilidad del animal, muchas veces condicionada por la ausencia de conocimientos por parte de su propietario en el manejo y tenencia de animales [...]*”.

Sin perjuicio de que esta exigencia de licencia no se concreta en el articulado del APL, cabe indicar que esta exigencia de formación no se plantea por la Ley 50/1999 para los propietarios de perros potencialmente peligrosos y, sin embargo, ahora se generaliza igualmente para todo tipo de canes. Como se acaba de precisar, la MAIN establece un vínculo entre la mejor sociabilidad de los animales y la superación de dicho curso.

Sin embargo, no parece existir evidencia de que existe un problema general de falta de sociabilidad de los perros en la actualidad, ni tampoco que la superación de un curso de formación a los dueños tenga una relación causa-efecto de mejora respecto a esa posible carencia.

Por otro lado, la exigencia de superar dicho curso supone un obstáculo para los nuevos propietarios de perros que puede ser incluso contraproducente respecto a la finalidad protectora de los animales que persigue el APL, por cuanto puede

desincentivar la tenencia de los mismos, lo que puede llevar a un riesgo de demanda insuficiente que pudiera incluso derivar en medidas de sacrificio de animales. Adicionalmente, puede suponer un incentivo para que se alimente un mercado ilegal que no se ajuste a estas exigencias.

En lugar de imponer estas obligaciones que aumentan las cargas para los tenedores de este tipo de animales, cabría pensar más en un sistema de incentivos a la realización de estas conductas – ej.: programas de vacunación gratuitas ligadas a la asistencia a cursos de formación para tenedores de perros- o en un sistema de atenuantes ante la ocurrencia de un suceso que implique sanciones o resarcimiento de daños y perjuicios a terceros -una posible reducción de la sanción/compensación de daños cuando se acredite la tenencia de estos cursos de formación-.

Que no se incluyan de forma obligatoria la contratación de un seguro de responsabilidad civil o la realización de cursos de formación no significa que no puedan desarrollarse ambas actividades paulatinamente bajo la pura iniciativa empresarial, mediante la competencia natural en estos mercados. Por ejemplo, una escuela de formación para tenedores de perros puede encontrar incentivos a ofertar gratis, o al menos con descuento, seguros de responsabilidad civil al contratar uno de sus cursos. O viceversa, una compañía de seguros podría ofrecer descuentos en sus seguros, si el titular acredita el haber realizado este tipo de formación.

Por ello, se recomienda, también en este caso, la eliminación de esta exigencia, salvo que existan otras razones de interés público que no hayan sido identificadas.

### *3.2.3 Limitación de la comercialización de animales de compañía (art. 32.k)*

En el artículo 32 del APL se indica que quedan expresamente prohibidas determinadas actividades sobre los animales de compañía: [...] “k) *la comercialización de animales de compañía, excepto peces, en tiendas, así como su exhibición y exposición al público con fines comerciales. La transmisión, a título oneroso o gratuito, de animales sólo podrá realizarse directamente bien desde la persona responsable de la cría, bien desde una Entidad de Protección Animal, sin la intervención de intermediarios, actúen éstos a título oneroso o gratuito. La cesión de animales entre particulares deberá ser, en todo caso, gratuita y quedar reflejada por contrato*”.

La exposición de motivos del APL explica que *“Se regula la transferencia a título oneroso o gratuito de animales de compañía, estableciendo únicamente la posibilidad de ser realizado por parte de profesionales de la cría o centros de protección animal, estableciendo un estándar de contratos de adopción con el fin de especificar los problemas y naturaleza del compromiso que representa la adopción de animales.”*

Sin enjuiciar la finalidad tuitiva de los animales perseguida por la norma (evitar su *cosificación comercial*), debe advertirse de que la concreta opción regulatoria elegida es altamente limitativa del acceso a la actividad de venta de animales de compañía al restringirse únicamente a profesionales de cría y a entidades de protección animal y prohibirse cualquier forma de intermediación. Con ello se crea una reserva de actividad que entendemos no está justificada desde la óptica de los principios de buena regulación.

La consecución de un nivel adecuado de bienestar de los animales justifica sobradamente la existencia de una regulación que establezca exigencias y condicionantes estrictos sobre los establecimientos, los profesionales y el modo de tratamiento de los animales, así como una supervisión adecuada del cumplimiento de los mismos. Sin embargo, la capacidad de protección y cuidado adecuados de los animales no parecen atributos intrínsecos o inherentes a determinado perfil de operadores, ni exclusivos de estos.

Se recomienda apostar por alternativas menos restrictivas que las elegidas para alcanzar el nivel de protección animal deseado. Por ejemplo, exigir a cualquier operador que realice la actividad de venta las mismas condiciones de salubridad y atención a los animales que se presuponen a los establecimientos y agentes a quienes el APL permite la actividad de venta.

Por otra parte, debe advertirse de que el endurecimiento de las condiciones de acceso a la actividad puede terminar derivando en situaciones de reducida competencia entre los operadores autorizados para la venta, lo cual puede ser contraproducente para los objetivos deseados.

En efecto, si bien la competencia tiene como mayores beneficiarios a los consumidores y usuarios (que se benefician de precios más accesibles y mayor calidad y variedad), también promueve la adopción de comportamientos responsables entre las empresas, que los consumidores valoran y reconocen.

La reducción de la competencia, por tanto, priva a la sociedad de tales beneficios.

Finalmente, debe señalarse que si lo que pretende la prohibición de transmisión y cesión no gratuita de animales entre particulares es evitar que se sorteen las condiciones que aplican sobre los profesionales, pueden existir modos más proporcionados de lograrlo (como, por ejemplo, el establecimiento de un límite cuantitativo a las cesiones no gratuitas entre particulares).

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Esta Comisión reconoce la relevancia social y económica de las políticas e instrumentos orientados a garantizar el respeto a los animales, en su condición de seres vivos dotados de sensibilidad. En este contexto cabe entender la propuesta de este nuevo APL, aunque en algunas de las medidas, como la obligación de tenencia de un seguro de responsabilidad civil, o la obtención previa de un título o certificado de formación, que suponen un gravamen para los consumidores, es más difícil identificar una clara finalidad protectora de los derechos de los animales.

El APL regula actividades relacionadas con la cría, venta y educación de animales que, hasta ahora, venían desarrollándose con un menor grado de intervención administrativa, y cuya configuración se deja para un futuro desarrollo reglamentario. Se recuerda que el desarrollo reglamentario que delimite las concretas actividades reguladas y establezca los requisitos para el ejercicio de cada una de las actividades profesionales debe justificarlo adecuadamente conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

En cuanto al contenido del APL, se realizan diversas recomendaciones:

- eliminar la exigencia de seguro para la tenencia de todo tipo de perros como animales de compañía, dado que ya existe normativa que contempla esta exigencia para aquellos animales potencialmente peligrosos que presentan un mayor riesgo de daños a terceros, salvo que se puedan identificar otras razones de interés público que de momento no han sido identificadas en la MAIN.
- eliminar la exigencia de un curso de formación a los propietarios de todo tipo de perros como animales de compañía, dado que no se evidencia que exista un problema de falta de sociabilidad de los perros en general, ni

tampoco que la superación de un curso de formación a los dueños tenga una relación causa-efecto de mejora respecto a esa posible carencia, salvo que se puedan identificar otras razones de interés público que de momento no han sido identificadas en la MAIN.

- revisar la reserva de actividad consistente en atribuir la capacidad de venta de animales de compañía a los profesionales de cría y entidades de protección animal. Sin enjuiciar la finalidad tuitiva de los animales perseguida por la norma, se recomienda apostar por alternativas menos restrictivas que las elegidas para alcanzar el nivel de protección animal deseado. Por ejemplo, exigir a cualquier operador que realice la actividad de venta las mismas condiciones de salubridad y atención a los animales que se presuponen a los establecimientos y agentes a quienes el APL permite la actividad de venta.
- si lo que pretende la prohibición de transmisión y cesión no gratuita de animales entre particulares es evitar que se sorteen las condiciones que aplican sobre los profesionales, pueden existir modos más proporcionados de lograrlo (como, por ejemplo, el establecimiento de un límite cuantitativo a las cesiones no gratuitas entre particulares).

**Voto particular que formula el Consejero D. Mariano Bacigalupo Saggese en relación con el Informe sobre el Anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales (IPN/CNMC/007/22), aprobado por el Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su sesión de 26 de abril de 2022.**

Emito el presente voto particular al discrepar de algunas de las conclusiones y recomendaciones que se formulan en el informe referenciado en el encabezamiento de este voto.

En primer lugar, el informe aprobado por la mayoría objeta la exigencia de contratar un seguro de responsabilidad civil para la tenencia de perros. En efecto, el artículo 31 m) del anteproyecto de ley (APL) establece que *“en el caso de la tenencia de perros y durante toda la vida del animal, la persona titular deberá contratar y mantener en vigor un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, que incluya en su cobertura a las personas responsables del animal, por un importe de cuantía suficiente para sufragar los posibles gastos derivados, que se establecerá reglamentariamente”*. Asimismo, el apartado tercero del artículo 35 reitera esta exigencia señalando que *“las personas titulares o responsables de los perros deberán suscribir un seguro de responsabilidad civil”*. En opinión de la mayoría, *“generalizar esta exigencia a todo tipo de canes podría resultar desproporcionado, al estar con ello generando un gravamen a todos aquellos titulares de una licencia, independientemente del grado de siniestralidad inherente a cada categoría de animal, cuando además ya existe la exigencia de un curso de adiestramiento para los dueños de todos ellos”*.

A mi juicio, la mayoría realiza en este caso un juicio de proporcionalidad sobre una limitación legal proyectada (la exigencia de seguro de responsabilidad civil para la tenencia de perros) que no afecta a la libertad económica –en particular, a la libertad de empresa (art. 38 CE)- sino a la libertad general de los ciudadanos. Sin embargo, **no es función de la CNMC tutelar la libertad general de los ciudadanos, sino “garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios”** (art. 1.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

LCNMC). Igualmente, el artículo 5.2 LCNMC dispone que la “*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos*”. A tal efecto, la CNMC participa, “*mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, a la normativa de defensa de la competencia y a su régimen jurídico*” [art. 5.2 a) LCNMC]. Pues bien, la exigencia de seguro de responsabilidad civil para la tenencia de perros **limita ciertamente la libertad general de los ciudadanos (y cabe discutir acerca de si se trata –o no- de una limitación respetuosa del principio de proporcionalidad) pero en modo alguno cabe sostener que afecta al mantenimiento de la competencia efectiva y al buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos. Por tanto, la CNMC desborda el ámbito de la función consultiva que tiene legalmente atribuida al realizar un juicio de proporcionalidad sobre una limitación legal proyectada que no afecta a la libertad económica, que es la libertad que tutela la autoridad de competencia en el marco de sus atribuciones.**

Lo mismo sucede con otra limitación que objeta el informe aprobado por la mayoría, a saber: la exigencia de realización de un curso de formación para la tenencia de perros como animales de compañía. El artículo 31 n) del APL establece que se debe “*superar la formación en tenencia responsable reglamentada*”. Y el artículo 35.1 dispone que “*las personas titulares o responsables de los perros deberán haber realizado previamente un curso de formación acreditado para la tenencia de perros, cuyo contenido se determinará reglamentariamente*”. Al respecto, el informe de la mayoría razona que “*no parece existir evidencia de que existe un problema general de falta de sociabilidad de los perros en la actualidad, ni tampoco que la superación de un curso de formación a los dueños tenga una relación causa-efecto de mejora respecto a esa posible carencia. Por otro lado, la exigencia de superar dicho curso supone un obstáculo para los nuevos propietarios de perros que puede ser incluso contraproducente respecto a la finalidad protectora de los animales que persigue el APL, por cuanto puede desincentivar la tenencia de los mismos, lo que puede llevar a un riesgo de demanda insuficiente que pudiera incluso derivar en medidas de sacrificio de animales*”. Nuevamente, el informe realiza un juicio sobre la idoneidad y proporcionalidad de una limitación legal proyectada que afecta a la libertad general de los ciudadanos pero no a la libertad de empresa ni al mantenimiento de la



competencia efectiva y al buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

En suma, considero que el informe sobre el anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales debería haberse emitido en los términos del borrador que los servicios técnicos de la CNMC (en concreto, el Departamento de Promoción de la Competencia) propusieron al Pleno del Consejo de esta Comisión, y cuyas conclusiones y recomendaciones eran las siguientes:

*“Esta Comisión reconoce la relevancia social y económica de las políticas e instrumentos orientados a garantizar el respeto a los animales, en su condición de seres vivos dotados de sensibilidad.*

*El APL regula actividades relacionadas con la cría, venta y educación de animales que, hasta ahora, venían desarrollándose sin control administrativo, y cuya configuración se deja para un futuro desarrollo reglamentario. Se recuerda que el desarrollo reglamentario que delimite las concretas actividades reguladas y establezca los requisitos para el ejercicio de cada una de las actividades profesionales debe justificarlo adecuadamente conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.*

*En cuanto al contenido del APL, se recomienda revisar la reserva de capacidad de venta de animales de compañía a los profesionales de cría y entidades de protección animal. Sin enjuiciar la finalidad tuitiva de los animales perseguida por la norma, se recomienda apostar por alternativas menos restrictivas que las elegidas para alcanzar el nivel de protección animal deseado. Por ejemplo, exigir a cualquier operador que realice la actividad de venta las mismas condiciones de salubridad y atención a los animales que se presuponen a los establecimientos y agentes a quienes el APL permite la actividad de venta.*

*Finalmente, se señala que si lo que pretende la prohibición de transmisión y cesión no gratuita de animales entre particulares es evitar que se sorteen las condiciones que aplican sobre los profesionales, pueden existir modos más proporcionados de lograrlo (como, por ejemplo, el establecimiento de un límite cuantitativo a las cesiones no gratuitas entre particulares)”.*