

Informe Especial

Bienestar animal en la UE: reducir la diferencia entre unos objetivos ambiciosos y su aplicación práctica

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4,
párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

EQUIPO AUDITOR

En los informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Nikolaos Milionis, Miembro del TCE. La auditoría fue dirigida por Janusz Wojciechowski, Miembro del Tribunal, asistido por Kinga Wisniewska-Danek, jefe de Gabinete, y Katarzyna Radecka-Moroz, agregada de Gabinete; Colm Friel, gerente principal; Diana Voinea, jefe de tarea; Paulo Oliveira y Lucia Roşca, jefes adjuntos de tarea, y los auditores Xavier Demarche, Małgorzata Frydel, Michela Lanzutti, Joachim Otto y Maciej Szymura. Fiona Urquhart proporcionó asistencia lingüística.



De izquierda a derecha: Xavier Demarche, Kinga Wiśniewska-Danek, Joachim Otto, Janusz Wojciechowski, Colm Friel, Diana Voinea y Lucia Roşca.

ÍNDICE

	Apartado
Glosario, siglas y acrónimos	
Resumen	I - IX
Introducción	1 - 19
Alcance y enfoque de la fiscalización	20 - 27
Observaciones	28 - 95
La Comisión ha concluido la segunda estrategia de la UE para el bienestar animal, pero no ha evaluado su impacto	28 - 33
La Comisión y los Estados miembros señalaron avances significativos en la aplicación de las normas de la UE	34 - 40
Los Estados miembros tardaron mucho tiempo en cumplir determinadas recomendaciones, y algunas cuestiones siguen pendientes	41 - 46
La gestión por parte de los Estados miembros de sus sistemas de inspección oficial generalmente garantiza la coherencia, pero los sistemas de control y auditoría presentan algunas insuficiencias	47 - 63
Los Estados miembros hacen un uso limitado de los instrumentos de la política agrícola común para abordar los objetivos de bienestar animal	64 - 95
Intercambio limitado de resultados entre las inspecciones oficiales y los controles de condicionalidad en los Estados miembros e insuficiencias en la aplicación de las sanciones	65 - 76
Desarrollo rural: pocos incentivos para mejorar el bienestar animal y no se garantiza la rentabilidad	77 - 95
Conclusiones y recomendaciones	96 - 104
Anexo I - Acciones previstas en la estrategia de la UE para el bienestar animal 2012-2015	
Anexo II - Información incluida en los informes de inspección de explotaciones presentados a la Comisión por los Estados miembros auditados	

Anexo III - Controles de los Estados miembros relativos al sacrificio sin aturdimiento y datos al respecto

Anexo IV - Controles de condicionalidad en los Estados miembros visitados

Respuestas de la Comisión

GLOSARIO, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Controles de condicionalidad:	Controles destinados a comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de condicionalidad con arreglo a los Reglamentos (UE) n.º 1306/2013, 809/2014 and 640/2014.
DG Agricultura y Desarrollo Rural:	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea
DG Salud y Seguridad Alimentaria:	Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea
EFSA:	Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria: Agencia de la Unión Europea que emite dictámenes científicos independientes y comunica los riesgos existentes y emergentes asociados a la cadena alimentaria.
Inspecciones oficiales:	Término empleado en el informe para designar los controles e inspecciones llevados a cabo en los Estados miembros (por ejemplo, por servicios veterinarios) para comprobar la correcta aplicación de la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales de la unión Europea conforme a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 882/2004.
OIE:	Organización Mundial de Sanidad Animal (Oficina Internacional de Epizootias): Organización intergubernamental integrada por 181 países miembros. Elabora normas de sanidad animal y bienestar de los animales reconocidas a nivel internacional.
PAC:	Política agrícola común
PDR:	Programa de Desarrollo Rural
Pollos de engorde:	Pollos destinados a la producción de carne
Raboteo de cerdos:	Procedimiento consistente en cortar la cola de los cerdos para reducir la caudofagia.
RLG:	Requisitos legales de gestión, que forman parte de la condicionalidad y se establecen en varias Directivas y Reglamentos de la Unión Europea. Se refieren a la salud pública, la sanidad animal y vegetal, la identificación y el registro de animales, el medio ambiente y el bienestar animal.
SCSE:	Sistema común de seguimiento y evaluación de las medidas de desarrollo rural

TRACES:

Trade Control and Expert System: Herramienta multilingüe en línea de gestión de la Comisión para todos los requisitos sanitarios en el comercio y la importación de animales, semen y embriones, alimentos, piensos y plantas dentro de la UE.

RESUMEN

I. La UE tiene algunas de las normas reguladoras de bienestar animal más estrictas del mundo, que incluyen requisitos generales sobre la cría, el transporte y el sacrificio de animales de granja y requisitos específicos para determinadas especies. La política agrícola común (PAC) contribuye a concienciar a los agricultores y ganaderos de sus obligaciones legales (mediante la condicionalidad, que vincula los pagos de la PAC al cumplimiento de unos requisitos mínimos) y a incentivarles en la aplicación de normas más estrictas (mediante la ayuda económica concedida en el marco de la política de desarrollo rural).

II. A los ciudadanos de la UE les preocupan cada vez más los efectos de la agricultura y la ganadería en el bienestar animal y el impacto interrelacionado en la salud pública y la sanidad animal. La Comisión ha elaborado documentos de estrategia que enmarcan sus medidas en este ámbito. La última estrategia de la UE abarcó el período comprendido entre 2012 y 2015.

III. La auditoría examinó el bienestar de los animales de granja y la aplicación general de la última estrategia de la UE, centrándose en sus dos objetivos principales: lograr el cumplimiento de las normas mínimas y optimizar las sinergias con la PAC. El Tribunal concluyó que las medidas de la UE para mejorar el bienestar animal fueron eficaces en algunos ámbitos, pero siguen existiendo insuficiencias en el cumplimiento de los requisitos mínimos, puede mejorarse la coordinación con los controles de condicionalidad, y los recursos financieros de la PAC podrían utilizarse mejor para promover normas de bienestar animal más estrictas.

IV. Las constataciones de la auditoría del Tribunal revelaron que la Comisión ha utilizado tanto orientaciones como medidas coercitivas para lograr que los Estados miembros cumplieran los requisitos. Sus medidas han tenido éxito en ámbitos importantes, principalmente en la estabulación en grupo de las cerdas y en la prohibición de jaulas no acondicionadas que no permiten a las gallinas ponedoras expresar su comportamiento natural. La Comisión y los Estados miembros trabajaron en unas directrices destinadas a facilitar la comprensión y la aplicación sistemática de los requisitos legislativos y las han

distribuido ampliamente. En general, los Estados miembros visitados por el Tribunal tomaron medidas para poner en práctica las recomendaciones de auditoría de la Comisión.

V. Sin embargo, seguían existiendo insuficiencias en algunos aspectos relacionados con cuestiones de bienestar en la explotación (en particular, el raboteo de los cerdos), durante el transporte (cumplimiento de las normas sobre transporte de larga distancia y el transporte de animales no aptos) y en el sacrificio (uso de la excepción para el sacrificio sin aturdimiento y procedimientos inadecuados de aturdimiento).

Los Estados miembros que visitó el Tribunal tardaron mucho en aplicar algunas de las recomendaciones formuladas por la Comisión a raíz de sus auditorías.

VI. Los sistemas de control oficial de los Estados miembros son un factor fundamental para garantizar el cumplimiento adecuado de las normas de bienestar animal. El Tribunal constató buenas prácticas en este ámbito, en particular con respecto a la coherencia de las inspecciones oficiales, pero también detectó que era necesario centrarse en ámbitos y explotadores de empresas con mayor riesgo de incumplimiento. Además, los Estados miembros podrían utilizar mejor la información recabada con las auditorías internas y las reclamaciones para mejorar su gestión de la política de bienestar animal.

VII. Por lo general los Estados miembros han establecido disposiciones adecuadas para los controles de condicionalidad relacionados con el bienestar animal. Sin embargo, cabe mejorar la coordinación con las inspecciones oficiales del bienestar animal. Además, hubo casos en los que las sanciones de condicionalidad aplicadas por los organismos pagadores no eran proporcionales a la gravedad de las irregularidades.

VIII. El objetivo de fomentar el bienestar animal es una prioridad del desarrollo rural para el período 2014-2020, y el Tribunal encontró buenos ejemplos de medidas beneficiosas para los animales en los Estados miembros visitados. Sin embargo, no hubo un recurso generalizado a la medida «Bienestar animal», ya que su rentabilidad presentaba ciertas deficiencias, y los Estados miembros raras veces aprovecharon la oportunidad de apoyar el bienestar animal a través de otras medidas de desarrollo rural.

IX. El Tribunal formula recomendaciones dirigidas a la Comisión para que mejore su gestión de la política de bienestar animal. Las recomendaciones del Tribunal se refieren al marco

estratégico para el bienestar animal; a la necesidad de contar con una ejecución y unas orientaciones más eficaces que garanticen el cumplimiento de las normas; al establecimiento de medidas para reforzar los vínculos entre el sistema de condicionalidad y el bienestar animal y de medidas para lograr mejor los objetivos de bienestar animal a través de la política de desarrollo rural.

INTRODUCCIÓN

Bienestar animal: definición e importancia en la UE

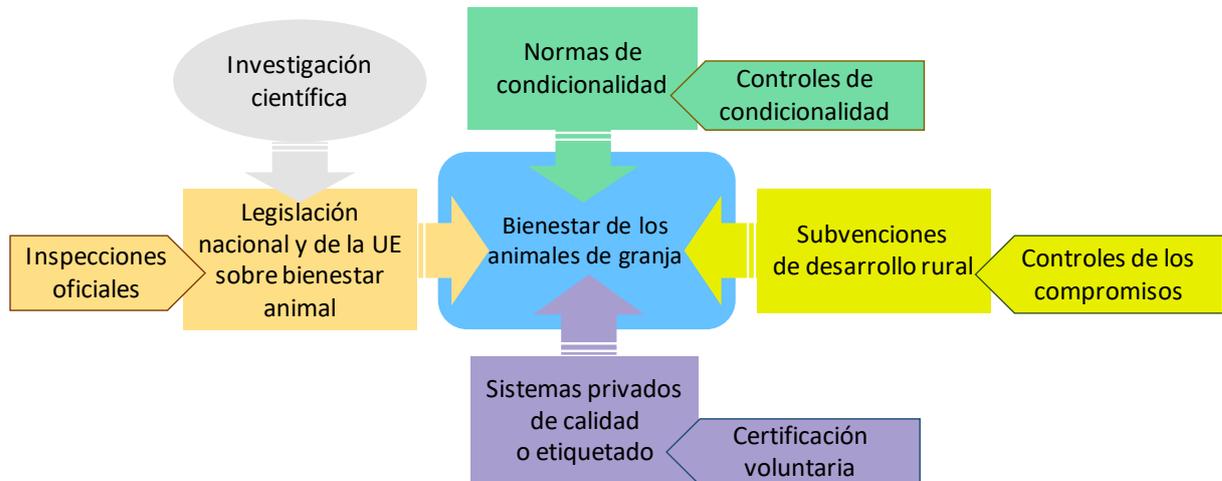
1. La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) facilitó la siguiente definición de bienestar animal en 2008: «Un animal está en buenas condiciones de bienestar si está sano, cómodo, bien alimentado, en seguridad, puede expresar formas innatas de comportamiento y si no padece sensaciones desagradables de dolor, miedo o desasosiego». El concepto de bienestar animal está garantizado por el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que reconoce a los animales como seres sensibles.
2. Según un estudio del Parlamento Europeo¹, se calcula que en la UE existen 4 500 millones de pollos, gallinas ponedoras y pavos, así como 330 millones de vacas, cerdos, cabras y ovejas. Según informa una organización de defensa del bienestar de los animales, cada año se sacrifican 250 caballos para la producción de carne².
3. El conocimiento sobre el bienestar animal han aumentado con rapidez en los últimos años y ha atraído una atención mediática considerable. El Parlamento Europeo aprobó dos resoluciones (en 2010 y 2015) sobre la política de bienestar animal de la UE³. Las acciones de la UE en esta materia se derivan de cuatro fuentes principales, cada una con su propio mecanismo de control (véase la ***ilustración 1***).

¹ Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, «[Animal Welfare in the European Union](#)», Bruselas, 2017.

² Humane Society International, «[Facts and figures on the EU horsemeat trade](#)», 2014.

³ Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2010, sobre la evaluación del Plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010 ([2009/2202\(INI\)](#)) y Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2015, sobre una nueva estrategia para el bienestar de los animales 2016-2020 ([2015/2957\(RSP\)](#)).

Ilustración 1 – Acciones de la UE con impacto en el bienestar animal

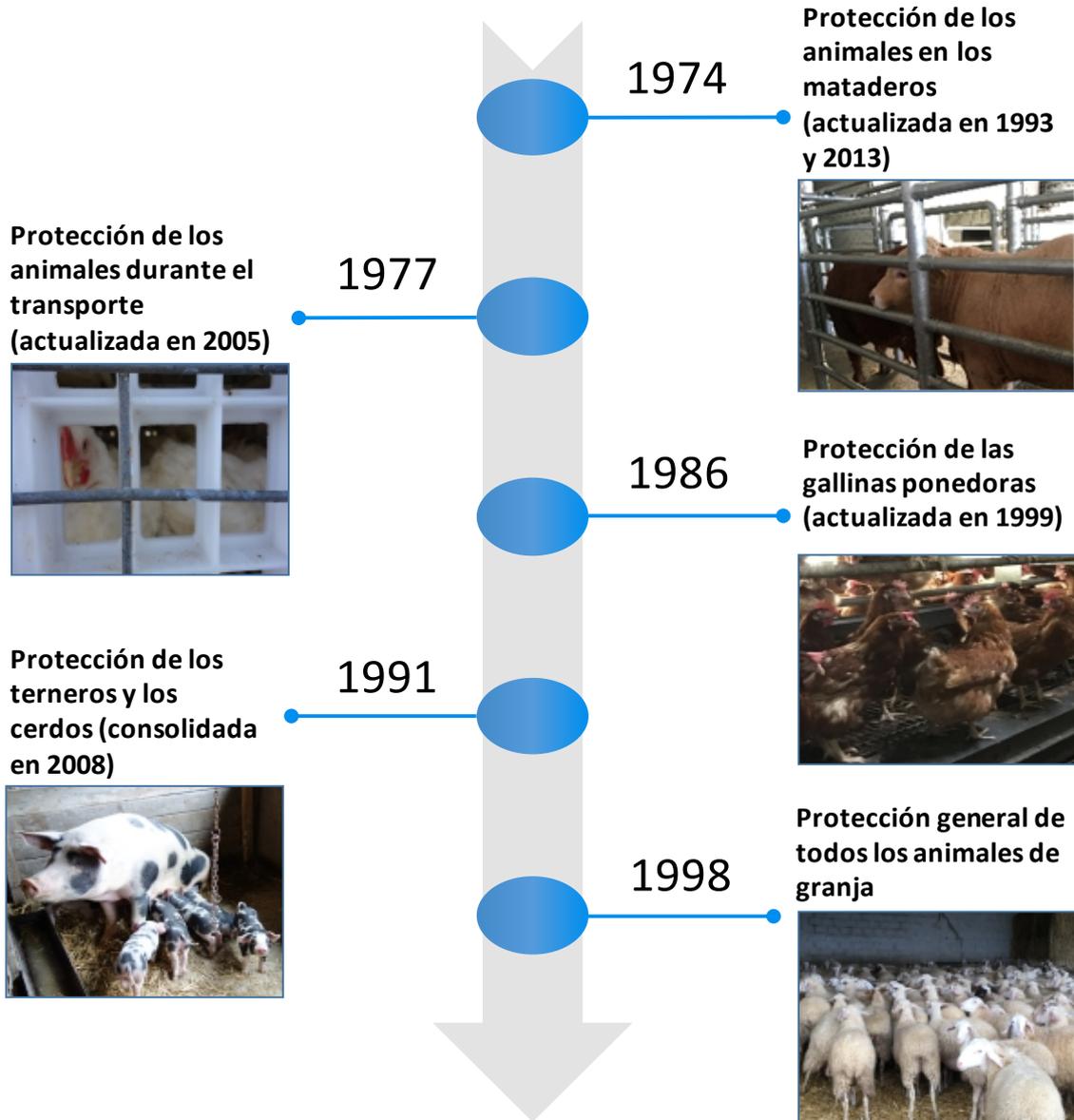


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

4. La legislación de la UE sobre bienestar animal tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los animales, cumpliendo al mismo tiempo las expectativas de los ciudadanos y las demandas del mercado, mediante el establecimiento de unas normas mínimas. Se reconoce ampliamente que las normas de bienestar animal de la Unión Europea son de las más estrictas del mundo⁴. La mayoría de ellas afectan a los animales de granja (en la explotación, durante el transporte y en el sacrificio), aunque la legislación también considera la vida silvestre, los animales de laboratorio y las mascotas. Como muestra la **ilustración 2**, la primera ley de la UE en materia de bienestar animal se introdujo hace más de cuarenta años y se ha actualizado varias veces. Los Estados miembros pueden adoptar normas más estrictas, si son compatibles con la legislación de la Unión. Por ejemplo, trece Estados miembros han aprobado medidas nacionales adicionales sobre el sacrificio.

⁴ Entre otros estudios sobre este tema, cabe citar los siguientes: FAO, «[Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries](#)», Roma, 2014; EconWelfare project, FiBL, «[Overview of animal welfare standards and initiatives in selected EU and third countries](#)», Suiza, 2010; Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, «[Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries](#)», Bruselas, 2012.

Ilustración 2 – Legislación principal de la UE en materia de bienestar de los animales de granja



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

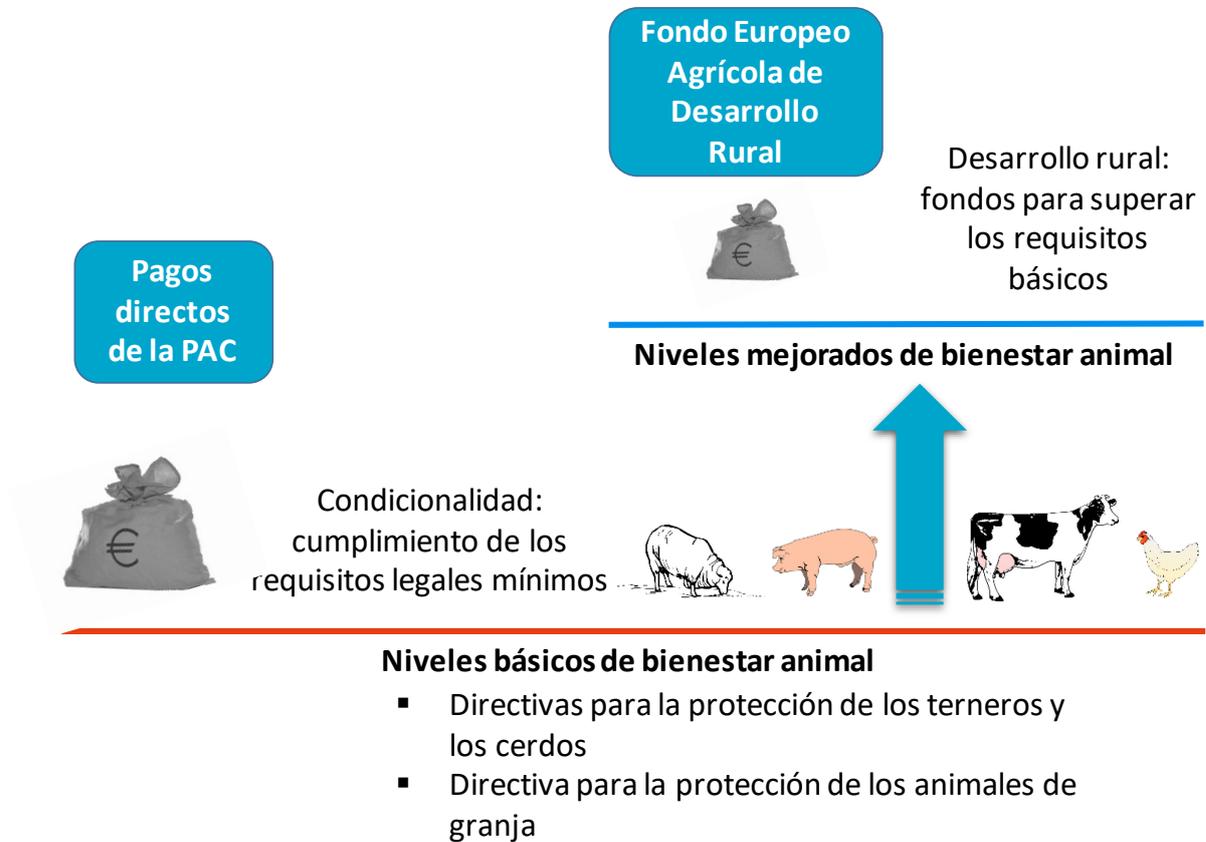
5. Los Estados miembros son responsables de aplicar en el ámbito nacional las normas de la UE sobre bienestar animal, incluidas las inspecciones oficiales⁵, mientras que la Comisión Europea (DG Salud y Seguridad Alimentaria) se encarga de garantizar que los Estados miembros apliquen correctamente la legislación de la UE. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria es responsable de emitir dictámenes científicos pertinentes dirigidos a la Comisión. Los Estados miembros comunican anualmente a la Comisión los resultados de sus inspecciones del bienestar animal en las explotaciones y durante el transporte. La Comisión puede emprender acciones legales contra los Estados miembros que no transpongan y apliquen correctamente la legislación de la UE.

Bienestar animal y política agrícola común

6. La política agrícola común (PAC) contribuye a los objetivos de bienestar animal mediante la condicionalidad (vinculando la mayoría de los pagos de la PAC a los agricultores y ganaderos al cumplimiento de unos requisitos mínimos) y financiando actividades y proyectos de bienestar animal (véase la ***ilustración 3***).

⁵ Realizadas de conformidad con el [Reglamento \(CE\) n.º 882/2004](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales (DO L 165 de 30.4.2004, p. 1). La legislación no exige una tasa mínima de controles para las inspecciones del bienestar animal.

Ilustración 3 – Instrumentos de la PAC y su relación con la legislación sobre bienestar animal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7. La condicionalidad es un mecanismo que vincula la mayoría de pagos de la PAC⁶ (alrededor de 46 000 millones de euros en 2016)⁷ con el cumplimiento de una serie de

⁶ Pagos directos con arreglo al [Reglamento \(UE\) n.º 1307/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608); pagos para la reestructuración y conversión de viñedos y la cosecha en verde con arreglo al [Reglamento \(UE\) n.º 1308/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (DO L 347 de 20.12.2013, p. 671) y pagos por superficie y pagos relativos al bienestar animal con arreglo al [Reglamento \(UE\) n.º 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 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

normas en materia de medio ambiente, mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias, bienestar animal, salud pública y sanidad animal y vegetal. No se aplica a los pequeños agricultores y ganaderos⁸, que representan alrededor del 40 % del número total de agricultores y ganaderos de la UE⁹. Los agricultores y ganaderos que no cumplen estas normas y requisitos pueden ver reducidos sus pagos de la PAC entre un 1 % y un 5 % o más si el incumplimiento es intencional. En casos excepcionales, las autoridades pueden excluirlos de los regímenes de ayuda.

8. El sistema de condicionalidad no abarca todos los requisitos legislativos sobre bienestar animal: incluye disposiciones para proteger a los terneros y los cerdos y otras que establecen requisitos generales para todos los animales de granja¹⁰.

9. Los ganaderos de sectores que no reciben normalmente los correspondientes pagos de la PAC (la mayoría de las granjas avícolas de la UE y muchas explotaciones porcinas en determinados Estados miembros) por definición quedan al margen de este sistema de sanción. En la UE¹¹, los requisitos generales de condicionalidad relativos al bienestar animal afectan aproximadamente al 55 % de las explotaciones de la UE con ganado vacuno, mientras que los requisitos específicos de las directivas para la protección de los cerdos afectan a alrededor del 65 % de las explotaciones porcinas.

⁷ DG Agricultura y Desarrollo Rural, [Informe anual de actividad 2016](#).

⁸ Considerando 57 y artículo 92 del [Reglamento \(UE\) n.º 1306/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549). Sin embargo, los pequeños agricultores no están exentos del cumplimiento de la normativa vigente en materia de bienestar animal y están sujetos a inspecciones oficiales para comprobar su cumplimiento.

⁹ [SWD\(2016\) 218 final](#), «Review of greening after one year».

¹⁰ Definidas en el anexo II del [Reglamento \(UE\) n.º 1306/2013](#).

¹¹ *Fuentes:* Estadísticas de controles de condicionalidad correspondientes a 2016 para la población sujeta a condicionalidad; datos de Eurostat correspondientes a 2013 sobre el número total de explotaciones con ganado vacuno y número total de explotaciones con cerdos. La cobertura de las explotaciones porcinas varía ampliamente entre Estados miembros, desde el 7 % de las explotaciones en Eslovaquia hasta casi el 100 % de las explotaciones en Bélgica, Alemania y Luxemburgo. No hay [datos de Eurostat](#) sobre el número de explotaciones que crían terneros.

10. Los Estados miembros realizan controles sobre el terreno para comprobar que los ganaderos estén cumpliendo los requisitos de condicionalidad. Estos controles deben abarcar al menos al 1 % de los beneficiarios de la PAC. La Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural) realiza auditorías para verificar que los Estados miembros cuenten con sistemas de control adecuados para la condicionalidad.

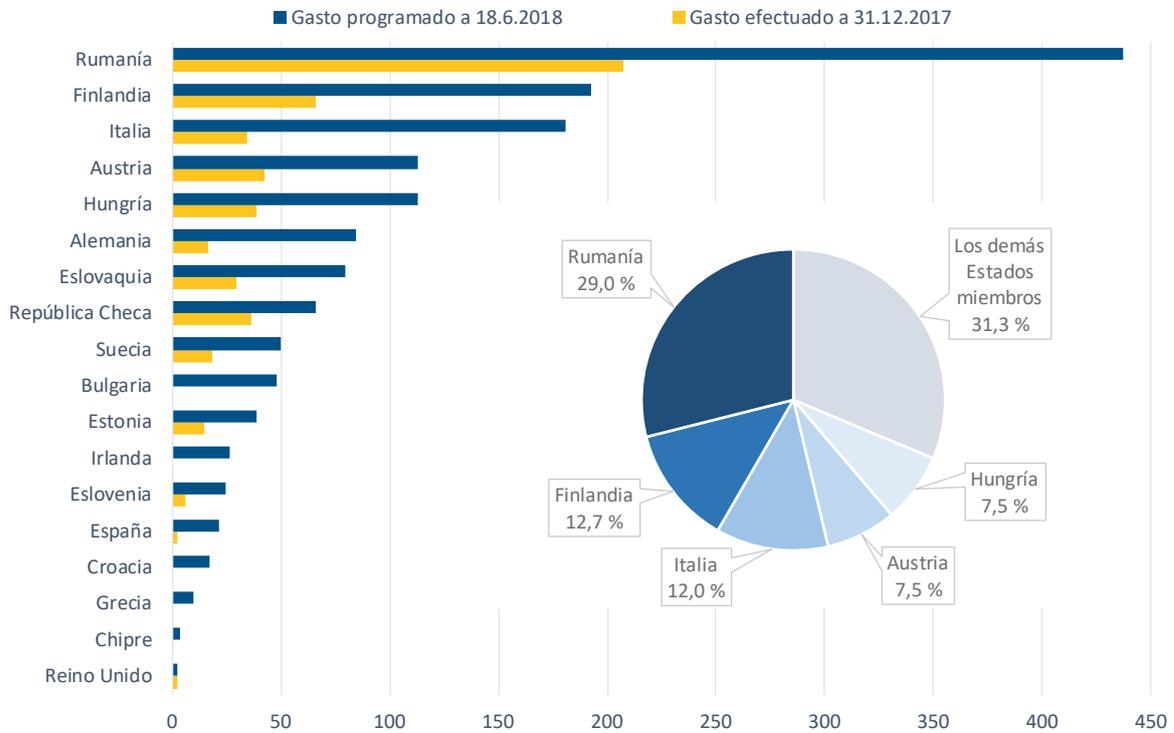
11. La política de desarrollo rural también puede abordar objetivos de bienestar animal, por ejemplo mediante cursos de formación o una compensación económica a los ganaderos que apliquen normas de bienestar animal más estrictas que las exigidas por la UE y la legislación nacional o la práctica habitual. Los Estados miembros deciden qué medidas activar en función de sus necesidades. La Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural) aprueba los programas de desarrollo rural de los Estados miembros. Sobre la base de los programas aprobados, los Estados miembros seleccionan a los beneficiarios que recibirán financiación.

12. La mayor fuente directa de financiación de la UE para actividades de bienestar animal es la medida de desarrollo rural «pagos en favor del bienestar de los animales» (medida 14), que concede ayudas por normas estrictas de cría de animales que superen las normas obligatorias correspondientes¹². En el período 2014-2020, dieciocho Estados miembros asignaron 1 500 millones de euros a esta medida (1,5 % del gasto total previsto para todas las medidas)¹³. En el **gráfico 4** figura el gasto previsto y el gasto real correspondientes a esta medida en el período de programación 2014-2020. Estos fondos se complementan con gasto nacional, lo que eleva el presupuesto total para esta medida a casi 2 500 millones de euros.

¹² Artículo 33 del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

¹³ En el anterior período de programación (2007-2013), quince Estados miembros gastaron 1 000 millones de euros en la medida de bienestar animal.

Gráfico 4 – Gasto de desarrollo rural de la UE en la medida 14 «bienestar animal» en el período de programación 2014-2020 (millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

Bienestar animal e intereses económicos

13. El sector ganadero de la UE representa el 45 % de su actividad agrícola total, con una producción de 168 000 millones de euros anuales y alrededor de 4 millones de empleos¹⁴. Los sectores vinculados (transformación de leche y carne, piensos para el ganado) generan un volumen de negocios anual de aproximadamente 400 000 millones de euros. La aplicación sistemática de las normas de bienestar animal tiene un impacto en las condiciones de competencia equitativas de estos sectores.

¹⁴ Animal Task Force «Why is European animal production important today? Facts and figures», 2017.

14. La aplicación de determinadas normas de bienestar animal (por ejemplo proporcionar un espacio mínimo a los terneros) impone costes a los explotadores de empresas. En 2010, la DG Salud y Seguridad Alimentaria cifró¹⁵ estos costes en un 2 % de la producción ganadera, pero también concluyó que las ventajas de unas normas más estrictas de bienestar animal son una productividad, calidad del producto e imagen empresarial mejoradas.

15. Según la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)¹⁶, el bienestar de los animales de granja afecta indirectamente a la seguridad alimentaria debido al estrecho vínculo entre el bienestar animal, la sanidad animal y las enfermedades transmitidas por los alimentos. Las deficiencias en el bienestar pueden incrementar la propensión a enfermedades y la mortalidad. Si existe un riesgo para la salud pública, los inspectores de seguridad alimentaria no aprobarán la carne para consumo humano, lo que provocará pérdidas económicas a los productores y transformadores.

16. Hay pruebas generalizadas¹⁷ de que la calidad de la carne está condicionada por el bienestar animal. Es importante el buen trato en la explotación, durante el transporte y durante la manipulación previa al sacrificio, porque la carne de animales lesionados y estresados puede tener un valor más bajo debido a la decoloración y pérdida de ternura.

17. Sin embargo, el bienestar animal no siempre va de la mano de los intereses económicos de los explotadores de empresas. En los sistemas de producción intensiva, cuanto mayor es la densidad pecuaria, mayores son los beneficios, pero más difícil es atender las necesidades específicas de los animales. Por lo tanto, los sistemas intensivos pueden dar lugar a

¹⁵ DG Salud y Seguridad Alimentaria, «[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)», Bruselas, 2010.

¹⁶ <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animalwelfare>, consultado en junio de 2018.

¹⁷ Por ejemplo: Belk, K.E., Scanga, J.A., Smith, G.C. y Grandin, T., «[The Relationship Between Good Handling / Stunning and Meat Quality in Beef, Pork, and Lamb](#)», Colorado State University, Fort Collins, 2002; DG Salud y Seguridad Alimentaria, «[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)», Bruselas, 2010, y Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, «[Animal Welfare in the European Union](#)», Bruselas, 2017.

comportamientos aberrantes, como el picoteo de plumas y el canibalismo en las gallinas ponedoras, la agresión y la caudofagia en cerdos y la agresión en terneros. Para controlar este comportamiento indeseable, es práctica común efectuar alteraciones físicas dolorosas en los animales, en particular el recorte del pico, el raboteo, la castración y la sección parcial de los dientes. La legislación de la UE aborda estas cuestiones principalmente mediante requisitos de espacio mínimo y normas sobre alteraciones físicas (que permiten determinados procedimientos solo en casos excepcionales, después de haber adoptado otras medidas para evitar el comportamiento indeseable).

18. Del mismo modo, la reducción de la densidad pecuaria y las interrupciones de los trayectos para dejar descansar a los animales afectan negativamente a los intereses económicos de los operadores de transporte. Durante las operaciones de sacrificio, la velocidad de la cadena de producción es un factor de productividad fundamental, pero puede afectar a la manipulación correcta de los animales antes del sacrificio y a la eficacia de los métodos de aturdimiento. También puede haber otras razones comerciales para no seguir unas buenas prácticas en el sacrificio (véase un ejemplo en el **recuadro 1**).

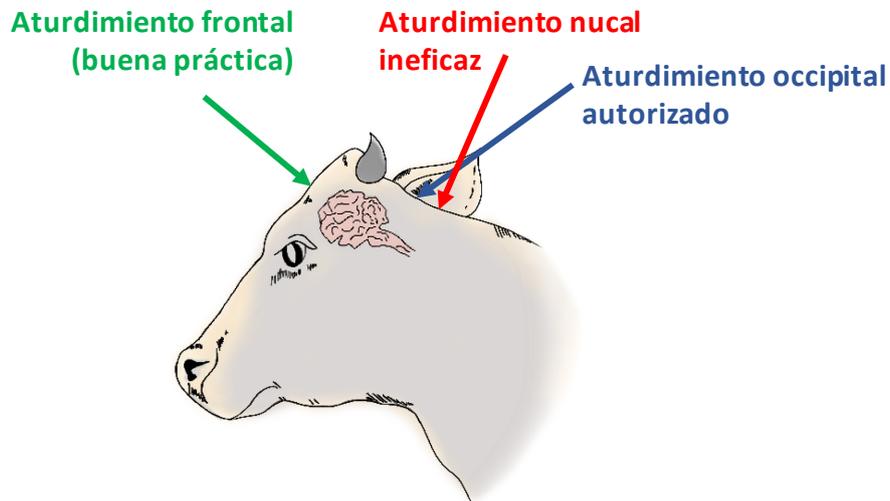
Recuadro 1 – Aturdimiento de terneros con métodos no incluidos en las directrices de mejores prácticas por razones comerciales

Un matadero visitado por los auditores del Tribunal en Francia utilizaba para aturdir a los terneros un método (aturdimiento occipital) alternativo al indicado en las orientaciones sobre buenas prácticas interprofesionales y de la Comisión (aturdimiento frontal). Ambos métodos son conformes con el Reglamento relativo al sacrificio¹⁸. Un dictamen de la EFSA¹⁹ sobre los aspectos de bienestar del aturdimiento indica que el aturdimiento frontal induce un aturdimiento eficaz y fiable, mientras que con el aturdimiento occipital hay riesgo de que pueda dirigirse mal. Esto daría lugar al disparo en la nuca, que da resultados insatisfactorios. La ventaja comercial del método alternativo es que se

¹⁸ [Reglamento \(CE\) n.º 1099/2009 del Consejo](#), de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza (DO L 303 de 18.11.2009, p. 1).

¹⁹ Dictamen de la Comisión Técnica de Salud y Bienestar de los Animales sobre una solicitud de la Comisión relacionada con los aspectos de bienestar de los principales sistemas de aturdimiento y matanza de las principales especies animales comerciales, The EFSA Journal (2004), 45, 1-29.

producen menos lesiones cerebrales y astillas de hueso, lo que permite una mejor comercialización del cerebro.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La estrategia de la UE para el bienestar animal

19. En 2010, la Comisión concluyó²⁰ que la legislación vigente en materia de bienestar animal había mejorado en general el bienestar de los grupos de animales a los que se aplicaba. Sin embargo, determinó que la aplicación variaba en toda la UE, lo que impedía avanzar hacia normas uniformes rigurosas. A raíz de una recomendación²¹ del Parlamento Europeo, la Comisión puso en marcha en 2012 la estrategia de la Unión Europea para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015²², que preveía los siguientes objetivos:

²⁰ DG Salud y Seguridad Alimentaria, «[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)», Bruselas, 2010.

²¹ [Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2010](#), sobre la evaluación del Plan de acción comunitario sobre protección y bienestar de los animales 2006-2010.

²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015» ([COM\(2012\) de 15 de febrero de 2012 final](#)).

- i) estudiar la viabilidad de introducir un marco jurídico de la UE simplificado que incluya los principios de bienestar animal para todos los animales utilizados en el contexto de una actividad económica;
- ii) apoyar a los Estados miembros y adoptar medidas para mejorar la observancia;
- iii) optimizar las sinergias con la política agrícola común, en concreto a través de la condicionalidad y el desarrollo rural;
- iv) apoyar la cooperación internacional;
- v) proporcionar a los consumidores y al público la información adecuada;
- vi) investigar el bienestar de los peces de piscifactoría.

La estrategia también incluía una lista de veinte acciones que la Comisión tenía intención de completar para 2015, centradas principalmente en la publicación de informes, estudios y directrices (véase el anexo I).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

20. Uno de los objetivos estratégicos del Tribunal de Cuentas Europeo es examinar los resultados de la actuación en ámbitos en los que las acciones de la UE importan a los ciudadanos. El objetivo de esta auditoría, que es la primera que lleva a cabo el Tribunal en este ámbito, era evaluar las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para mejorar el bienestar de los animales de granja tras la puesta en marcha de la estrategia de la UE para el bienestar animal 2012-2015. El Tribunal se centró en dos objetivos fundamentales definidos en la estrategia de la UE, que, a su juicio, tienen un impacto directo en el bienestar animal: la mejora del cumplimiento de la legislación en materia de bienestar animal y la optimización de las sinergias con la PAC a través de la condicionalidad y el desarrollo rural [objetivos ii) y iii) enumerados en el apartado 19].

21. El propósito de la fiscalización era contestar a la siguiente pregunta de auditoría:
¿Han contribuido eficazmente las medidas de la Comisión y los Estados miembros al cumplimiento de los objetivos de bienestar animal de la UE?

22. El Tribunal examinó si:

- a) la estrategia de la Comisión se había completado y había generado los resultados previstos;
- b) las orientaciones y las medidas coercitivas de la Comisión habían dado lugar a una mejor aplicación de las normas de la UE en ámbitos de riesgo principales;
- c) los Estados miembros visitados gestionaban eficazmente aspectos fundamentales de sus sistemas de control;
- d) la condicionalidad era una herramienta eficaz para integrar los requisitos de bienestar animal en la política agrícola común y las medidas de desarrollo rural e incentivar normas más rigurosas de bienestar animal de manera rentable.

23. Con respecto a las letras a) y b), el Tribunal examinó las pruebas de que disponía la Comisión para demostrar los resultados de sus acciones destinadas a aplicar la estrategia para el bienestar animal. En cuanto a las letras c) y d), el Tribunal realizó una evaluación directa de los sistemas y procedimientos de los Estados miembros para afrontar determinados riesgos clave.

24. El Tribunal llevó a cabo entre septiembre de 2017 y junio de 2018 su trabajo de auditoría, que abarcó el período comprendido entre 2012 y principios de 2018. En el caso de las medidas de desarrollo rural, examinó el período de programación actual, que comenzó en 2014. La fecha de la auditoría permite al Tribunal evaluar la aplicación de la estrategia para el bienestar animal 2012-2015, en un momento en el que se está debatiendo la PAC después de 2020.

25. El Tribunal seleccionó una muestra de cinco Estados miembros en función de la magnitud del sector ganadero y la existencia de insuficiencias en el cumplimiento del bienestar animal ya detectadas por la Comisión (DG Salud y Seguridad Alimentaria)²³:

²³ El Tribunal ha examinado informes de auditoría de la DG Salud y Seguridad Alimentaria que abarcan a los veintiocho Estados miembros, y en todos los Estados miembros se detectaron insuficiencias menos en Finlandia.

Alemania, Francia, Italia, Polonia y Rumanía. Comisión Europea: En Alemania e Italia, el Tribunal seleccionó Renania del Norte-Westfalia y Cerdeña y para examinar la aplicación regional de la medida relativa al bienestar animal y la aplicación de las normas en las inspecciones oficiales. En conjunto, los Estados miembros seleccionados representan más del 50 % del mercado cárnico de la UE, y los programas de desarrollo rural seleccionados suman alrededor del 40 % del gasto previsto en bienestar animal.

26. Durante sus visitas de fiscalización a los Estados miembros, el Tribunal mantuvo reuniones con las autoridades responsables de las inspecciones oficiales, de los controles de condicionalidad y de la aplicación de los programas de desarrollo rural. Para entender mejor los sistemas, el Tribunal observó inspecciones oficiales del bienestar animal en las explotaciones, en el transporte y en el sacrificio, junto con controles de condicionalidad y desarrollo rural sobre el terreno.

27. En la Comisión, el Tribunal visitó la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG Salud y Seguridad Alimentaria) y la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural). Además, organizó un panel de expertos para obtener asesoramiento independiente sobre cuestiones de bienestar animal.

OBSERVACIONES

La Comisión ha concluido la segunda estrategia de la UE para el bienestar animal, pero no ha evaluado su impacto

28. La Comisión completó la última acción de su estrategia para el bienestar animal 2012-2015 en abril de 2018, más de tres años después de su fecha prevista de conclusión (véase el **anexo I**). La estrategia no indica un vínculo explícito entre la lista de acciones previstas para el período 2012-2015 y los objetivos generales definidos (véase el **apartado 19**). Con respecto a dos de los objetivos de la estrategia, la Comisión no ha revisado el marco legislativo ni ha adoptado ninguna medida para optimizar las sinergias con la política agrícola común.

29. Algunas de las acciones previstas por la Comisión se retrasaron hasta cinco años (por ejemplo, las directrices de la UE para la protección de los animales durante el transporte).

Las directrices sobre el bienestar de los cerdos y sobre la protección de los animales en el sacrificio también se retrasaron debido a los prolongados debates con las partes interesadas. La mayoría de los informes se basaron en estudios externos, que a veces se retrasaron debido a la falta de personal en la Comisión para gestionar el proceso de contratación y revisar el borrador del contenido. Según la Comisión, algunas medidas coercitivas (consistentes en algunos casos en procedimientos de infracción en el Tribunal de Justicia) relacionadas con la Directiva sobre las gallinas ponedoras (prohibición de las jaulas tradicionales) y la Directiva sobre los cerdos (estabulación en grupo de las cerdas) se prolongaron debido al elevado número de Estados miembros afectados.

30. La Comisión no renovó la estrategia 2012-2015. Sin embargo, siguió facilitando el diálogo entre las partes interesadas a través de la plataforma de la UE sobre bienestar animal (lanzada en 2017) y creó el primer centro de referencia de la UE para el bienestar de los animales²⁴ con el fin de prestar asistencia técnica a los Estados miembros en materia de bienestar de los cerdos. La plataforma de la UE sobre bienestar animal se centra especialmente en una mejor aplicación de las normas de la Unión en la materia, el desarrollo y la asunción de compromisos voluntarios de bienestar animal y la promoción de las normas de bienestar animal de la UE a nivel mundial. La plataforma creó dos subgrupos, que trabajan para lograr resultados concretos en el transporte de animales y el bienestar de los cerdos.

31. No hay indicadores de referencia ni indicadores de objetivos para medir en qué grado se han cumplido los objetivos de la estrategia, y la Comisión todavía no ha evaluado los resultados de sus acciones como solicitó el Parlamento Europeo²⁵.

32. Algunos informes y estudios producidos a iniciativa de la Comisión contienen información útil sobre el cumplimiento (véanse los **apartados 34 y 35**). En particular, la

²⁴ [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2018/329](#) de la Comisión, de 5 de marzo de 2018, por el que se designa un centro de referencia de la Unión Europea para el bienestar de los animales (DO L 63 de 6.3.2018, p. 13).

²⁵ [Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2015](#), sobre una nueva estrategia para el bienestar de los animales 2016-2020 (2015/2957(RSP)).

Dirección de Auditoría de la DG Salud y Seguridad Alimentaria realiza auditorías y elabora informes sobre cuestiones específicas del bienestar animal en Estados miembros seleccionados, pero dichas auditorías no tienen por objeto evaluar el éxito de las acciones estratégicas de la Comisión.

33. Los Estados miembros envían informes anuales a la Comisión sobre los resultados de sus inspecciones oficiales llevadas a cabo con arreglo a la legislación de la UE en materia de bienestar animal en las explotaciones²⁶ y durante el transporte. La Comisión ha reconocido que los datos comunicados no son completos, coherentes, fiables ni suficientemente detallados como para extraer conclusiones sobre el cumplimiento en el ámbito de la UE²⁷. La Comisión informó al Tribunal de que está tratando de mejorar la calidad y la coherencia de los datos comunicados con arreglo al nuevo Reglamento sobre controles oficiales²⁸.

La Comisión y los Estados miembros señalaron avances significativos en la aplicación de las normas de la UE

34. Se ha avanzado mucho en el bienestar animal en algunos ámbitos abarcados por la estrategia. En 2016²⁹, la Comisión notificó mejoras en cuanto al número de explotaciones ganaderas que cumplen la Directiva sobre la protección de los animales de granja, y llegó a la conclusión de que los Estados miembros aplicaron eficazmente la prohibición de jaulas no acondicionadas para las gallinas ponedoras (2012) y de plazas individuales para las cerdas

²⁶ En el [anexo II](#) se presenta una sinopsis de los resultados de las inspecciones comunicados por los Estados miembros visitados.

²⁷ Fuente: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 98/58/CE del Consejo, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas ([COM\(2016\) 558 final](#) de 8 de septiembre de 2016) y actas de las reuniones de los Puntos de contacto nacional sobre el bienestar animal durante el transporte.

²⁸ [Reglamento \(UE\) 2014/625](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios (DO J L 95 de 7.4.2017, p. 1).

²⁹ [COM\(2016\) 558 final](#) de 8 de septiembre de 2016 «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 98/58/CE del Consejo, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas».

(2013). En un informe de la Comisión de 2018³⁰ se muestra que algunos Estados miembros mejoraron el bienestar de los pollos de engorde a raíz de la aplicación de la Directiva sobre pollos de engorde (2007). La Comisión también ha observado buenas prácticas en el transporte de animales no aptos, el sacrificio, el bienestar de las vacas lecheras y la cría de conejos con fines comerciales.

35. Sin embargo, en los informes de la Comisión se señalaba que quedaban pendientes algunos problemas de bienestar animal en ámbitos abarcados por la estrategia:

- en la explotación: raboteo de los cerdos³¹, enfermedades que afectan al bienestar de las vacas lecheras³², y evaluación de requisitos técnicos como la ventilación para los pollos destinados a la producción de carne³³;
- durante el transporte: cumplimiento de las normas sobre transporte de larga distancia de animales vivos (aunque las auditorías recientes de la Comisión señalaron mejoras en este ámbito)³⁴ y el transporte de animales no aptos³⁵ (que está prohibido por la legislación);

³⁰ [COM\(2018\) 181 final](#) de 13 de abril de 2018 «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2007/43/CE y su influencia para el bienestar de los pollos destinados a la producción de carne, así como sobre el desarrollo de indicadores del bienestar».

³¹ Informe sinóptico de la Comisión «Study visits on rearing pigs with intact tails», 2016 (DG SANTE, [2016-8987 – MR](#)).

³² Informe sinóptico de la Comisión «Welfare of cattle on dairy farms», 2017 (DG SANTE, [2017-6241](#)).

³³ [COM\(2018\) 181 final](#).

³⁴ Informes de auditoría o investigación de la Comisión: [2017-6109](#) (Bulgaria), [2017-6217](#) (República Checa), [2017-6110](#) (Turquía).

³⁵ Informe sinóptico de la Comisión «Systems to prevent the transport of unfit animals in the EU» (DG SANTE, [2015-8721 – MR](#)).

- en el sacrificio: prácticas diferentes para utilizar la excepción del requisito de aturdir a los animales antes del sacrificio, procedimientos de aturdimiento inadecuados (en particular el aturdimiento de las aves de corral por baño de agua)³⁶;
- inspecciones oficiales de los Estados miembros: cantidad y calidad de las inspecciones, idoneidad de las medidas coercitivas³⁷.

36. La Comisión afrontó estas cuestiones mediante orientaciones y aplicando mecanismos de ejecución. Entre sus amplias acciones de orientación cabe citar la elaboración y la traducción de directrices, la realización de visitas de estudio, y la organización de actos de formación para inspectores y explotadores de empresas de los Estados miembros. Desde 2012, la Comisión ha organizado treinta y cuatro actividades de formación sobre bienestar animal a través del programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» (con más de 1 700 participantes), y 6 000 personas han cursado sus módulos de aprendizaje electrónico. En el **recuadro 2** se muestra un ejemplo de colaboración de la Comisión con representantes de los Estados miembros y organizaciones de partes interesadas para elaborar directrices de bienestar animal durante el transporte y en el momento del sacrificio, así como para el bienestar de los cerdos.

Recuadro 2 – Ejemplo de colaboración de partes interesadas con la iniciativa de la Comisión para mejorar el bienestar animal durante el transporte

El equipo que trabajaba en el proyecto Animal Transport Guides (directrices para el transporte de animales), iniciado por la Comisión en 2015, pidió a más de cien partes interesadas (ganaderos, transportistas, personal de mataderos, autoridades competentes y organizaciones no gubernamentales) de siete Estados miembros que presentaran sugerencias de buenas prácticas de transporte de animales. El equipo también creó una plataforma de partes interesadas para asesorar

³⁶ Informe sinóptico de la Comisión «*Animal welfare at slaughter in Member States*» (DG(SANTE) 2015-7213 – MR).

³⁷ Por ejemplo, informes de auditoría 2016-8822 - MR, 2014-7059 - MR (Bélgica), 2013-6858 - MR FINAL (Bulgaria), 2017-6022 (República Checa), 2014-7061 - MR FINAL (Dinamarca), 2016-8763 – MR (Estonia), 2017-6126 (España), 2014-7075 - MR FINAL (Italia), 2012-6374 - MR FINAL (Rumanía).

sobre el contenido de las directrices. La plataforma estaba compuesta por representantes de trece organizaciones internacionales o grupos de partes interesadas.

37. Las autoridades de los Estados miembros que visitó el Tribunal consideraban útiles las directrices y la formación y difundían ampliamente entre sus inspectores oficiales y los explotadores de empresas los conocimientos que habían adquirido. Algunas autoridades señalaron la necesidad de contar con más herramientas y directrices en su idioma para ampliar aún más la difusión.

38. La Comisión vigila la aplicación, la ejecución y el cumplimiento de la legislación sobre bienestar animal en los Estados miembros llevando a cabo visitas de fiscalización, emitiendo recomendaciones, haciendo un seguimiento de los planes de acción de los Estados miembros e incoando procedimientos de infracción contra los Estados miembros que no cumplan sus obligaciones en virtud de la legislación pertinente e incoando procedimientos de infracción en determinados casos.

39. Inició una larga serie de procedimientos de infracción contra dieciocho Estados miembros a partir de 2012, principalmente relativos a la estabulación de las cerdas y la prohibición de las jaulas tradicionales para las gallinas ponedoras³⁸. Según la Comisión, gracias a estos procedimientos se logró el cumplimiento de las normas. La Comisión también utilizó el sistema EU Pilot, que consiste en un diálogo informal con las autoridades de los Estados miembros sobre cuestiones relativas a la correcta aplicación del Derecho de la Unión. Desde 2012, la Comisión ha iniciado dieciocho procedimientos EU Pilot relacionados con las Directivas sobre las gallinas ponedoras y los cerdos, y otros cinco en otros ámbitos (relacionados principalmente con la protección de los animales durante el transporte).

40. Para evaluar la velocidad de reacción de los Estados miembros a las recomendaciones de la Comisión, el Tribunal examinó los informes de auditoría de esta última sobre bienestar

³⁸ Estabulación en grupo de las cerdas: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, Francia, Chipre, Polonia, Portugal, Eslovenia y Finlandia. Gallinas ponedoras: Bélgica, Bulgaria, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal y Rumanía. Transporte de terneros: Irlanda y Francia.

animal correspondientes a los cinco Estados miembros visitados publicados entre 2012 y 2015³⁹, los planes de acción relacionados y su seguimiento. El Tribunal constató que estos Estados miembros cumplieron casi la mitad de las recomendaciones de la Comisión en dos años o menos.

Los Estados miembros tardaron mucho tiempo en cumplir determinadas recomendaciones, y algunas cuestiones siguen pendientes

Retrasos en la aplicación de las recomendaciones

41. A pesar de las orientaciones y de las medidas coercitivas de la Comisión, los Estados miembros visitados tardaron demasiado en cumplir un número limitado de cuestiones (véanse algunos ejemplos en el **recuadro 3**), relativas, principalmente, a sus procedimientos de inspección oficial, a las cualificaciones de los operadores que intervienen en el sacrificio, a la aplicación de los requisitos legales de aturdimiento antes del sacrificio, al raboteo rutinario de los cerdos, y a la idoneidad de las sanciones por incumplimiento. Esto significa que persisten algunas discrepancias significativas entre las normas sobre bienestar animal previstas en la legislación de la UE y la realidad sobre el terreno.

Recuadro 3 – Avances lentos en la respuesta a determinadas recomendaciones de la Comisión

En **Francia**, la DG Salud y Seguridad Alimentaria constató en 2009 que las inspecciones oficiales en puestos de control (donde los animales descansan durante los trayectos de larga distancia dentro de la UE) no eran adecuadas, y recomendó que las autoridades corrigiesen las insuficiencias detectadas. En respuesta a esta recomendación, las autoridades francesas afirmaron que elaborarían un manual de procedimientos revisados para inspectores, pero en diciembre de 2017, momento de la auditoría no lo habían terminado.

En otra recomendación dirigida a Francia (emitida en 2010), la Comisión pedía que se utilizaran equipos adecuados para realizar las inspecciones oficiales de parámetros medioambientales

³⁹ Cuando procedía (por ejemplo, en determinadas recomendaciones todavía pendientes en la fecha de la auditoría), también se examinaron informes de auditoría más antiguos.

(temperatura, intensidad de la luz y concentraciones de gas)⁴⁰ en las explotaciones y durante el transporte. Los correspondientes requisitos legislativos están vigentes desde el año 2000. El manual de procedimientos para inspectores de Francia especifica que la concentración máxima permitida de NH₃ (amoníaco) es de 20 partes por millón y que debe medirse con un equipo especial. Sin embargo, las autoridades francesas no habían adquirido todos los equipos necesarios en el momento de la auditoría. Durante la visita del Tribunal a una explotación de gallinas ponedoras certificada como de cría al aire libre, donde la presencia de amoníaco en el interior del edificio era evidente, el inspector no contaba con el equipo necesario para medir el nivel de concentración del gas. El inspector anotó en el informe de control que el requisito correspondiente se había cumplido. En la primavera de 2018, las autoridades francesas notificaron a la Comisión que habían adquirido equipos de medición,

⁴⁰ Para que se evalúen todos los requisitos pertinentes de la [Directiva 98/58/CE](#) del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas (DO L 221 de 8.8.1998, p. 23), la [Directiva 2008/120/CE](#) del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos (Versión codificada) (DO L 47 de 18.2.2009, p. 5), la [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 (DO L 203 de 3.8.1999, p. 53) y el [Reglamento \(CE\) n.º 1/2005](#) del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas (DO L 3 de 5.1.2005, p. 1). En 2012, la Comisión añadió a su recomendación la referencia a los requisitos de la [Directiva 2007/43/CE](#) del Consejo, de 28 de junio de 2007, por la que se establecen las disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne (DO L 182 de 12.7.2007, p. 19).

pero solo se pidió a los inspectores que lo utilizaran en las explotaciones de cría de pollos para la producción de carne.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

En una serie de auditorías realizadas en **Rumanía** entre 2009 y 2011, la DG Salud y Seguridad Alimentaria recomendó que la autoridad competente aplicase sanciones eficaces, disuasorias y proporcionadas por el incumplimiento de la legislación en materia de bienestar animal. En el momento de la auditoría, las autoridades rumanas todavía no habían aprobado las modificaciones necesarias en la legislación para aplicar estas sanciones.

La Comisión cerró recientemente su recomendación relativa a la práctica de mudas forzadas en explotaciones de gallinas ponedoras en **Italia** casi trece años después de haber planteado inicialmente esta cuestión. La muda forzada consiste en provocar que un grupo mude el plumaje de forma simultánea, normalmente retirando la comida, el agua o la luz, con el objetivo de aumentar la producción de huevos.

42. La Comisión realiza un seguimiento de sus recomendaciones a partir de los elementos de prueba aportados por los Estados miembros que hayan adoptado medidas para subsanar las insuficiencias detectadas, y normalmente no controla sobre el terreno la aplicación real de dichas medidas ni su eficacia. El Tribunal halló algunos casos en los que la Comisión había

cerrado sus recomendaciones de auditoría, pero los Estados miembros no habían abordado todos los problemas con eficacia⁴¹.

Información insuficiente sobre si los Estados miembros han corregido los problemas señalados por la Comisión respecto al uso de la excepción para el sacrificio sin aturdimiento

43. La legislación de la UE para la protección de los animales en el momento del sacrificio en mataderos⁴² es aplicable desde 2013 y tiene por objeto minimizar el dolor y el sufrimiento de los animales utilizando métodos de aturdimiento aprobados. La legislación prevé una excepción al requisito de aturdimiento que ya figuraba en la anterior legislación de 1993 para los animales sujetos a métodos particulares de sacrificio prescritos por ritos religiosos⁴³, siempre que el sacrificio tenga lugar en un matadero. El considerando de la legislación de la UE⁴⁴ hace hincapié en la libertad religiosa garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en la importancia de dejar un cierto grado de subsidiariedad a cada Estado miembro. La legislación no indica métodos de aplicación práctica o requisitos de notificación del uso de la excepción. No todos los Estados miembros recopilan información sobre el uso de la excepción.

44. La evaluación de la política de bienestar animal de la UE realizada por la Comisión en 2010 y la evaluación de impacto que acompaña a la estrategia para el bienestar animal

⁴¹ Estos casos se detectaron en Alemania (tres recomendaciones), en Italia (una recomendación) y en Rumanía (una recomendación).

⁴² [Reglamento \(CE\) n.º 1099/2009](#).

⁴³ La carne halal o kosher. Determinadas comunidades religiosas pueden permitir el sacrificio sin aturdimiento (con métodos enumerados en el Reglamento (CE) n.º 1099/2009 o métodos alternativos).

⁴⁴ Considerando 18 del Reglamento (CE) n.º 1099/2009.

2012-2015⁴⁵ señalan el problema de que determinados explotadores de mataderos utilizan en exceso la excepción del aturdimiento para racionalizar su proceso de producción.

45. En 2015, a raíz de trece visitas de auditoría⁴⁶, la Comisión constató grandes diferencias en la forma en que los Estados miembros aplicaban la excepción para el sacrificio sin aturdimiento; se obtenían mejores resultados de bienestar animal cuando el procedimiento de sacrificio estaba sujeto a controles específicos. Tras estas auditorías, la Comisión intentó recabar datos en los Estados miembros sobre el uso de la excepción. Sin embargo, los datos facilitados eran insuficientes para extraer conclusiones sobre toda la UE. Aparte de la recopilación de datos y la elaboración de un estudio sobre la posibilidad de proporcionar a los consumidores información pertinente sobre el aturdimiento de los animales⁴⁷, la Comisión no adoptó medidas específicas para corregir el problema que había detectado con respecto al uso excesivo de la excepción. El trabajo del Tribunal puso de manifiesto que solo uno de los cinco Estados miembros visitados carecía de procedimientos específicos para comprobar la justificación de la solicitud de excepción, lo cual confirmó las conclusiones de la Comisión relativas a la disponibilidad de datos sobre el uso de la excepción (véase el **cuadro 1**).

⁴⁵ Evaluación de impacto que acompaña el documento «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015» ([SEC\(2012\) 55 final](#) de 19 de enero de 2012).

⁴⁶ Informe sinóptico de la Comisión «[Animal welfare at slaughter in Member States](#)» (DG SANTE 2015-7213-MR).

⁴⁷ DG Salud y Seguridad Alimentaria, «[Study on information to consumers on the stunning of animals](#)», 2015.

Cuadro 1 – Procedimientos de autorización de la excepción para el sacrificio sin aturdimiento y datos disponibles en los Estados miembros visitados⁴⁸

Estado miembro	Existe un procedimiento específico para comprobar la justificación de la aplicación de la excepción	Disponibilidad de información sobre el alcance del sacrificio sin aturdimiento
Alemania	✓	Sí
Francia	✓	Limitada, solo para vacas y ovejas, basada en estimaciones de los explotadores
Italia	✓	Limitada, solo el número de mataderos autorizados a practicar el sacrificio sin aturdimiento
Polonia	✗	Limitada, existen algunas estimaciones para las vacas y aves de corral, no validadas por las autoridades competentes
Rumanía	✓	Sí

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las pruebas recabadas de los Estados miembros.

46. En noviembre de 2017, la Comisión publicó orientaciones detalladas sobre la protección de los animales en el momento de la matanza en las que figuraban buenas prácticas para el uso de la excepción entradas en aspectos técnicos del procedimiento.

⁴⁸ En el *anexo III* se ofrece una descripción de los procedimientos vigentes en los Estados miembros visitados.

La gestión por parte de los Estados miembros de sus sistemas de inspección oficial generalmente garantiza la coherencia, pero los sistemas de control y auditoría presentan algunas insuficiencias

47. La calidad de las inspecciones del bienestar animal realizadas por los Estados miembros en la explotación, durante el transporte y en el matadero tiene un impacto directo en el nivel de cumplimiento de los requisitos. El Tribunal analizó la coherencia y la selectividad de estas inspecciones y cómo fueron auditadas por las autoridades de los Estados miembros.

Los Estados miembros en general han establecido sistemas para garantizar que las inspecciones se lleven a cabo de forma coherente

48. Los veterinarios oficiales que trabajan en organizaciones gubernamentales vigilan el cumplimiento de las normas sobre bienestar animal. Para resultar eficaces, las inspecciones deben realizarse de forma coherente e independiente.

49. La mayoría de los Estados miembros visitados contaban con procedimientos para garantizar que el trabajo de los inspectores fuese coherente⁴⁹.

50. El Tribunal constató que, en todos los Estados miembros visitados, los veterinarios oficiales estaban sujetos a las normas generales sobre integridad de los funcionarios públicos que les exigen no tener conflictos de intereses. El Tribunal observó buenas prácticas en Francia e Italia (Cerdeña), donde se aplicaban procedimientos específicos adicionales para evitar conflictos de intereses de sus inspectores oficiales (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4 – Buenas prácticas para prevenir los conflictos de intereses

Italia (Cerdeña) había aprobado recientemente directrices para prevenir los conflictos de intereses en el personal que realiza inspecciones oficiales y había iniciado un programa experimental de rotación trienal, desarrollado en tres niveles: rotación territorial, rotación funcional y segregación de

⁴⁹ En Alemania (Renania del Norte-Westfalia), los inspectores de diferentes distritos utilizaban distintas listas de comprobación y no había un enfoque uniforme de imposición de multas.

funciones. También introdujo medidas específicas para proteger a los denunciantes de irregularidades.

Francia había establecido un programa con arreglo al cual las actividades de supervisión en los mataderos de carne roja serían llevadas a cabo por personal especializado, reduciendo así el riesgo de conflicto de interés al permitir una verificación externa de las actividades de los veterinarios oficiales que realizan tareas de inspección periódicas en los mataderos.

Pruebas insuficientes de que los Estados miembros programan las inspecciones oficiales sobre la base de un análisis de riesgos

51. Los sistemas de inspección oficial de los Estados miembros abarcan otros ámbitos además del bienestar animal, en concreto el cumplimiento de las normas sobre inocuidad de los alimentos y los piensos, higiene, control y erradicación de enfermedades animales, y uso de plaguicidas. Dado que todos estos ámbitos compiten por recursos, las inspecciones basadas en el riesgo contribuyen a tratar los problemas de bienestar de los animales y por tanto utilizan los limitados recursos de inspección de manera más eficaz y eficiente. La realización de inspecciones basadas en los riesgos es un requisito legal de la UE⁵⁰.

52. En general, los Estados miembros habían establecido normas claras que exigían que las inspecciones del bienestar animal se basaran en riesgos. El Tribunal constató buenas prácticas en la identificación de factores de riesgo en todos los Estados miembros visitados. Por ejemplo, Francia exige que los inspectores planifiquen sus controles de las explotaciones basándose en la información sobre el historial de los explotadores, las reclamaciones recibidas, el uso de medidas profilácticas, los datos de los mataderos (sobre densidad en el transporte, transporte de animales no aptos) y los datos sobre tasas de mortalidad u otros indicadores como la calidad de la leche o los intervalos entre partos.

53. Sin embargo, tres de los cinco Estados miembros visitados (Alemania [Renania del Norte-Westfalia], Polonia y Rumanía) no pudieron demostrar cómo se utilizaban en la

⁵⁰ Artículo 3 del [Reglamento \(CE\) n.º 882/2004](#): «Los Estados miembros garantizarán que se efectúan controles oficiales con regularidad, basados en los riesgos y con la frecuencia apropiada, de modo que se alcancen los objetivos del presente Reglamento».

práctica los factores de riesgo establecidos para seleccionar a explotadores para la inspección.

54. Además, en dos Estados miembros se excluyeron determinadas explotaciones de las inspecciones oficiales aunque representaban una gran proporción del sector ganadero (véase el **recuadro 5**). Aunque, debido a los limitados recursos de inspección, resulta razonable priorizar los controles en las explotaciones más grandes, las autoridades no tuvieron suficientemente en cuenta que el riesgo de incumplimiento en las pequeñas explotaciones podría aumentar si quedaran completamente excluidas de las inspecciones.

Recuadro 5 – Exclusiones en la población de explotaciones objeto de control

En **Italia** se excluyeron de la población objeto de control las explotaciones porcinas con menos de cuarenta cerdos o seis cerdas y a las explotaciones de ganado caprino, ovino y vacuno (distinto de los terneros) con menos de cincuenta animales, debido a lo cual, en Cerdeña, el 85 % de las explotaciones porcinas, el 67 % de las caprinas y el 86 % de las de ganado vacuno (salvo terneros) no están sujetas a los controles de bienestar animal.

En **Rumanía**, aunque no se excluyeron formalmente explotaciones del alcance de los controles de bienestar animal, en la práctica, las autoridades no controlaron las explotaciones agrícolas que se inscriben en la definición de «explotaciones no profesionales». Estas explotaciones albergan a muchos animales del sector porcino (45 %) y casi todos los animales en el sector ovino y caprino (99 %).

55. En cuanto al transporte de animales vivos, en los Estados miembros visitados por el Tribunal, solo Francia había identificado ámbitos de riesgo en los que debían centrarse las inspecciones de carretera. Sin embargo, no había información disponible que demostrase que se aplicaba en la práctica.

56. TRACES (plataforma en línea de la UE utilizada para hacer un seguimiento de la circulación transfronteriza a larga distancia de animales dentro de la UE) contiene herramientas de información y declaración que las autoridades pueden utilizar para seleccionar las inspecciones del transporte de animales. En las reuniones con representantes de los Estados miembros, la Comisión ha promovido el uso de herramientas de investigación interactivas. Sin embargo, el Tribunal constató que las autoridades nacionales responsables

de las inspecciones del transporte raramente utilizaban la información de TRACES para seleccionar las inspecciones, en parte debido a determinadas restricciones de acceso de los usuarios⁵¹.

57. Las autoridades de los Estados miembros normalmente delegan en las autoridades locales la responsabilidad de realizar el análisis de riesgos para las inspecciones de las explotaciones y el transporte. Ninguno de los Estados miembros visitados había establecido sistemas para comprobar la existencia, calidad y ejecución de los análisis de riesgo locales.

58. Las inspecciones del bienestar animal en los mataderos por lo general abarcaban a casi todos los explotadores de empresas en los Estados miembros visitados, mediante controles específicos o en el marco de las actividades cotidianas del veterinario oficial de servicio.

La información de las auditorías y las reclamaciones podría utilizarse mejor

59. El Reglamento de la UE sobre controles oficiales⁵² exige que los Estados miembros auditen sus sistemas de inspecciones oficiales del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la sanidad y el bienestar animal, y la Decisión 2006/677/CE de la Comisión establece las directrices que recomiendan dichas auditorías al menos cada cinco años⁵³. El Tribunal constató que, en los Estados miembros visitados, el departamento de auditoría interna de la autoridad competente (y, en el caso de Polonia, la Oficina Superior de Auditoría) detectó que podían mejorarse aspectos de la organización de las inspecciones oficiales y realizó un seguimiento de sus constataciones de auditoría. Sin embargo, Polonia

⁵¹ Por ejemplo, una autoridad local de un Estado miembro solo podrá ver información sobre el transporte de animales en su zona si es un lugar de salida o de destino, un punto de salida o de entrada en la UE o si en la zona se encuentra un puesto de control.

⁵² [Reglamento \(CE\) n.º 882/2004](#).

⁵³ Punto 5.1 del anexo de la [Decisión 2006/677/CE](#) de la Comisión, de 29 de septiembre de 2006, por la que se establecen las directrices que fijan criterios para la realización de auditorías con arreglo al Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales (DO L 278 de 10.10.2006, p. 15).

no garantizaba que las auditorías del bienestar animal se realicen al menos cada cinco años. Además, Alemania (Renania del Norte-Westfalia) y Rumanía no garantizaban un seguimiento oportuno de las recomendaciones de auditoría.

60. La Comisión comprueba cómo auditan los Estados miembros sus sistemas de inspecciones oficiales y ha constatado⁵⁴ que tienen dificultades para auditar todos los ámbitos que requieren inspecciones oficiales en un plazo de tiempo razonable y hacer un seguimiento de los resultados de las auditorías.

61. Las autoridades pueden utilizar las reclamaciones y las consultas que les envían las organizaciones de bienestar animal, los ciudadanos u otras partes interesadas para detectar aspectos clave que resultan problemáticos. La gestión de estas reclamaciones es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

62. El Tribunal constató que los Estados miembros visitados tramitaban las reclamaciones caso por caso y dos de ellos (Polonia y Rumanía) habían establecido procedimientos y plazos para la tramitación de las reclamaciones, pero ninguno de ellos había creado un registro central de reclamaciones para tener una visión general de los principales ámbitos problemáticos del bienestar animal de cara a la futura adopción de decisiones.

63. Además de sus actividades de control mencionadas en los **apartados 34 y 36**, la Comisión ha detectado problemas similares a los descritos anteriormente (véanse los **apartados 53, 55 y 57**).

Los Estados miembros hacen un uso limitado de los instrumentos de la política agrícola común para abordar los objetivos de bienestar animal

64. La mayoría de los ganaderos reciben normalmente pagos de la PAC (véase el **apartado 9**) que implican requisitos de condicionalidad relativos a determinadas condiciones de bienestar animal (véase el **apartado 8**). La estrategia 2012-2015 de la Comisión reconoció la necesidad de mejorar las sinergias entre el bienestar animal y las herramientas de la PAC,

⁵⁴ DG Salud y Seguridad Alimentaria, Informe sinóptico provisional, «[Audits of Official Controls in EU-Member States](#)», 2017.

en concreto mediante la condicionalidad y el desarrollo rural. En los Estados miembros visitados, el Tribunal examinó cómo se utilizaban estos dos mecanismos en relación con el bienestar animal.

Intercambio limitado de resultados entre las inspecciones oficiales y los controles de condicionalidad en los Estados miembros e insuficiencias en la aplicación de las sanciones

La legislación de la UE proporciona la base para la coordinación de los controles de condicionalidad y las inspecciones oficiales

65. Las inspecciones oficiales y los controles de condicionalidad implican la planificación y realización de visitas, la comprobación del cumplimiento de la legislación sobre bienestar animal y la adopción de medidas adecuadas para hacer frente al incumplimiento.

Corresponde a los Estados miembros decidir el grado de integración entre las inspecciones oficiales y los controles de condicionalidad, dentro de los límites de los requisitos legislativos de la UE.

66. El Reglamento Delegado sobre la condicionalidad indica que el incumplimiento se considerará «constatado» después de haber sido puesto en conocimiento de la autoridad de control competente o el organismo pagador⁵⁵. En muchos Estados miembros, el organismo pagador ha delegado la responsabilidad de los controles de condicionalidad en la autoridad de control para las inspecciones oficiales. Esto significa que todo incumplimiento detectado en un beneficiario de la PAC durante estas inspecciones debería tenerse en cuenta a efectos de la condicionalidad, lo que requiere un sistema o un procedimiento que garantice el intercambio de información pertinente entre las autoridades⁵⁶ en cuestión.

⁵⁵ Artículo 38, apartado 5, del [Reglamento Delegado n.º 640/2014](#) de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad (DO L 181 de 20.6.2014, p. 48).

⁵⁶ Órgano de control competente que determina el incumplimiento y organismo pagador responsable del cálculo de la reducción del pago.

67. La Comisión facilitó orientaciones sobre la aplicación de los requisitos reglamentarios de los controles de condicionalidad⁵⁷. Dichas orientaciones indican que los Estados miembros podrían utilizar el resultado de sus controles veterinarios para alcanzar el porcentaje mínimo de control en el marco de la condicionalidad⁵⁸. La buena coordinación entre ambos sistemas de control no solo aumenta su eficiencia al crear economías de escala y evitar solapamientos, sino que también ayuda a detectar los incumplimientos de manera más eficaz. Además, abordar controles del bienestar animal desde un enfoque coherente resulta más claro para los ganaderos y les ofrece mayores incentivos para cumplir las normas aplicables.

Los Estados miembros podrían haber aprovechado mejor esta oportunidad para mejorar sus sistemas de control, pero se observaron buenas prácticas

68. Todos los Estados miembros que visitó el Tribunal habían adoptado medidas para coordinar sus sistemas de inspecciones oficiales y de condicionalidad. El Tribunal encontró buenos ejemplos de coordinación en Alemania (Renania del Norte-Westfalia), Francia e Italia (Cerdeña) (véase el **recuadro 6**).

Recuadro 6 – Ejemplos de buena coordinación entre las autoridades a cargo de los controles de bienestar animal

En **Alemania (Renania del Norte-Westfalia)**, los inspectores que llevan a cabo inspecciones oficiales del bienestar animal solicitaron controles de condicionalidad cuando consideraron que no se cumplían los requisitos de condicionalidad. Si el control adicional confirmaba este problema, el ganadero recibía una sanción administrativa de condicionalidad, aunque la explotación no formase parte de la muestra de control de la condicionalidad. Del mismo modo, los incumplimientos

⁵⁷ Commission Working Document on available control tools to optimise the efficiency of the cross-compliance checks (DS-2011-2), 2011.

⁵⁸ Artículo 68, apartado 2, del [Reglamento de Ejecución \(UE\) n.º 809/2014](#) de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad (DO L 227 de 31.7.2014, p. 69).

detectados durante un control de condicionalidad podían dar lugar a multas en de inspecciones oficiales.

En **Francia**, los inspectores tenían que informar de los incumplimientos detectados durante las inspecciones oficiales a las autoridades responsables de aplicar reducciones de los pagos en virtud de la condicionalidad. Los inspectores llevaban a cabo inspecciones de «doble finalidad» en las que realizaban una visita al ganadero y utilizaban una lista de comprobación integrada para la inspección oficial y el control de condicionalidad.

En **Italia (Cerdeña)**, el sistema de cálculo de las sanciones administrativas relativas a la condicionalidad coincidía con la normativa para clasificar los resultados de las inspecciones oficiales, lo que facilitaba el trabajo de los inspectores que llevaban a cabo ambos tipos de control y dio lugar a un sistema coherente para tratar los incumplimientos. Los otros Estados miembros visitados no adoptaron este sistema.

69. En Rumanía existían disposiciones formales para comunicar los casos de incumplimiento detectados en inspecciones oficiales del bienestar animal a las autoridades responsables de la aplicación de sanciones de condicionalidad, pero en la fecha de la auditoría no se habían aplicado en la práctica. En Polonia no existían estas disposiciones formales.

70. Cuando la Comisión realiza auditorías de los controles de condicionalidad de los Estados miembros también examina sus procedimientos de intercambio de información. Sin embargo, no comprueba si, en la práctica, los resultados de las inspecciones oficiales de bienestar animal realizadas a beneficiarios de la PAC por el mismo organismo de control competente para la condicionalidad se comunican a la autoridad responsable de imponer sanciones administrativas de condicionalidad.

Por lo general, en los controles de condicionalidad se comprueban los correspondientes requisitos de bienestar animal

71. El Tribunal constató que los controles de condicionalidad de los Estados miembros en general abarcaban los requisitos de bienestar animal pertinentes⁵⁹, aunque se hallaron excepciones en tres de los cinco Estados miembros visitados (Francia, Polonia⁶⁰ y Rumanía). Por ejemplo, en Rumanía, los inspectores no comprobaban la limpieza de los establos y las zonas de descanso de los terneros y los cerdos, los niveles de hierro en la dieta de los terneros ni algunos parámetros medioambientales como los niveles de polvo, las concentraciones de gas y la temperatura.

72. La Comisión verifica en sus auditorías si las listas de comprobación de la condicionalidad de los Estados miembros abarcan todos los requisitos de bienestar animal pertinentes, y las más recientes detectó omisiones en Estonia, España, Austria, Portugal y Finlandia. Algunas de estas constataciones han dado lugar a correcciones financieras⁶¹.

Algunos Estados miembros no garantizaban que las sanciones aplicadas en virtud de la condicionalidad fueran proporcionales a la gravedad de los incumplimientos detectados

73. Para tener un efecto disuasorio, la reducción del pago por condicionalidad debe ser proporcional a la gravedad, amplitud, duración y reiteración del incumplimiento observado⁶². El Informe Especial⁶³ reciente del Tribunal sobre la eficacia de la

⁵⁹ Artículos 3 y 4 de la [Directiva 2008/119/CE](#) del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros (versión codificada) (DO L 10 de 15.1.2009, p. 7), artículos 3 y 4 de la [Directiva 2008/120/CE](#) y artículo 4 de la [Directiva 98/58/CE](#).

⁶⁰ Solo faltaba un aspecto formal en la lista de comprobación.

⁶¹ A raíz de sus constataciones de auditoría, la Comisión puede iniciar procedimientos en virtud de los cuales se reduce la financiación de la UE destinada al Estado miembro en cuestión. Estos procedimientos se denominan «correcciones financieras».

⁶² Artículo 64, apartado 5, del [Reglamento \(UE\) n.º 1306/2013](#).

⁶³ [Informe Especial n.º 26/2016](#) «El desafío de lograr una condicionalidad más eficaz y menos complicada» (<https://eca.europa.eu>).

condicionalidad señaló diferencias significativas entre Estados miembros en la clasificación de la gravedad de una infracción.

74. El Tribunal constató que Alemania (Renania del Norte-Westfalia), Italia (Cerdeña) y Francia tenían normas claras sobre reducciones proporcionadas de los pagos. El porcentaje de reducción aplicado con mayor frecuencia fue del 3 %⁶⁴, excepto en Italia, donde más del 70 % de los incumplimientos dieron lugar a advertencias, sin sanción administrativa. En Rumanía, las explotaciones en las que los inspectores no detectaran incumplimientos en hasta el 30 % de los puntos de control, se consideraban plenamente conformes. Esta definición indulgente se reflejó en el número extremadamente bajo de incumplimientos notificados, puesto que solo 3 de unas 13 500 explotaciones objeto de control recibieron una sanción administrativa en 2016 (véase el [anexo IV](#)), lo que también demuestra que los porcentajes de control y los incumplimientos notificados variaban ampliamente. Los requisitos de condicionalidad relativos al bienestar animal son aplicables en Rumanía desde 2016, ya que se concedió un período de ajuste tras su adhesión en 2007.

75. En Polonia, la reducción del pago se basaba en un sistema de puntuación que asignaba puntos a cada infracción de las disposiciones sobre bienestar animal relacionada con un determinado acto jurídico. Al decidir el porcentaje de reducción del pago que iba a aplicarse, solo se tenía en cuenta la disposición que había recibido el mayor número de puntos, Esto significa que, aunque en la reducción del pago se tiene en cuenta la gravedad del incumplimiento cometido, no tiene relación con el número de incumplimientos identificados.

76. En algunas de sus recientes auditorías, la Comisión⁶⁵ ha constatado que el sistema de sanciones es demasiado indulgente respecto a la condicionalidad en general y los requisitos de bienestar animal en particular, porque no garantiza que las sanciones sean

⁶⁴ El artículo 39 del [Reglamento Delegado \(UE\) 640/2014](#) exige que la reducción del pago sea, por norma, del 3 %, y puede reducirse al 1 % o elevarse al 5 % en función de la evaluación de la importancia del incumplimiento.

⁶⁵ En las auditorías de la Comisión sobre Estonia, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal y Eslovaquia es informaba de esta cuestión.

proporcionales a la gravedad de los incumplimientos. La Comisión ha facilitado algunas aclaraciones generales sobre ello en respuesta a las preguntas de los Estados miembros y, en mayo de 2018, organizó una reunión en la que los Estados miembros intercambiaron buenas prácticas relativas a los controles de condicionalidad sobre el bienestar animal. Sin embargo, los documentos orientativos de la Comisión sobre la condicionalidad no abordan esta cuestión.

Desarrollo rural: pocos incentivos para mejorar el bienestar animal y no se garantiza la rentabilidad

77. Las ayudas al desarrollo rural proporcionan fondos para cumplir los objetivos de bienestar animal. La estrategia de la Comisión para el bienestar animal 2012-2015 incluía un objetivo de optimización de las sinergias con las ayudas al desarrollo rural para el bienestar animal. Para lograr la máxima rentabilidad, los Estados miembros deberían seleccionar acciones con el máximo potencial de contribución al bienestar animal por unidad de coste.

Los fondos de desarrollo rural no se utilizan en gran medida para promover el bienestar animal

78. En el vigente período de programación 2014-2020, 35 de 118 programas de desarrollo rural incluyen la medida específica («medida 14») para apoyar el bienestar animal (véase el **apartado 12**), y 13 de ellos son de regiones italianas.

79. La legislación en materia de desarrollo rural alude al bienestar animal en la prioridad «fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el

sector agrario»⁶⁶. La prioridad tiene dos ámbitos de interés⁶⁷, pero no se refieren al bienestar animal.

80. Diez Estados miembros no han utilizado la medida 14 en sus programas de desarrollo rural. Dos de los Estados miembros visitados (Francia y Polonia) no utilizaron esta medida porque consideraban que los requisitos legislativos básicos de bienestar animal eran suficientes. Además, las autoridades polacas consideraban que la medida podría tener un impacto negativo en la competitividad de los ganaderos. En Francia, esta opción chocaba con la estrategia nacional para el bienestar animal iniciada en 2016, que tenía entre sus objetivos atraer fondos de desarrollo rural para ayudar a los ganaderos a mejorar el bienestar animal. La estrategia de Francia se lanzó tras la aprobación de los programas de desarrollo rural, y Francia no actualizó los programas para reflejar su compromiso.

81. Otras medidas de desarrollo rural (principalmente el apoyo a las inversiones agrícolas, los sistemas de calidad o la agricultura ecológica) pueden fomentar unos niveles de bienestar animal más elevados. En dos de los Estados miembros visitados se observaban ejemplos de estas medidas orientadas al bienestar animal (véase el **recuadro 7**).

Recuadro 7 – Uso de medidas de desarrollo rural para abordar el bienestar animal

Alemania (Renania del Norte-Westfalia): Los beneficiarios que solicitan ayudas para inversiones en el alojamiento de animales con arreglo a la medida 4 (inversiones en explotaciones agrícolas) tienen que cumplir requisitos de bienestar animal específicos que superan las normas mínimas. Por ejemplo, los establos para el ganado tienen que cumplir normas más estrictas de espacio disponible para cada animal así como de iluminación natural.

⁶⁶ Artículo 5, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

⁶⁷ «Mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de regímenes de calidad, añadir valor a los productos agrícolas, promoción en mercados locales y en circuitos de distribución cortos, agrupaciones y organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales» y «apoyar la prevención y la gestión de riesgos en las explotaciones». Los ámbitos de interés establecen el vínculo entre las prioridades de desarrollo rural, las medidas y los indicadores de seguimiento.

Francia: La medida 4 (inversiones en explotaciones agrícolas) del programa para Alsacia prioriza los sistemas de cría al aire libre y ecológicos, las explotaciones que utilizan equipos especiales para el bienestar de los conejos y el uso de camas de paja para los cerdos.

Medida «bienestar animal»: buenos ejemplos de acciones que son beneficiosas para los animales, pero no garantizan la rentabilidad

82. El Tribunal revisó los sistemas de los Estados miembros para evaluar si la medida específica de bienestar animal («medida 14») es rentable y comprobó si la ayuda recompensa a los ganaderos por las mejoras reales en el bienestar animal por encima de las normas mínimas, en consonancia con los costes adicionales incurridos y el lucro cesante, y si hay suficiente información de seguimiento al respecto.

Superar las normas mínimas

83. Las autoridades de los Estados miembros definieron las condiciones mejoradas de bienestar animal exigidas para optar a la ayuda en el marco de la medida 14, como pasto estival del ganado vacuno, más espacio para los animales en las explotaciones y durante el transporte, y mejores condiciones de alojamiento.

84. En Alemania (Renania del Norte-Westfalia) y Rumanía, con en la mayoría de los demás Estados miembros, el raboteo es una práctica rutinaria en las explotaciones porcinas intensivas, aunque está prohibido por la legislación. Durante sus visitas a estos dos Estados miembros, el Tribunal observó que los cerdos de explotaciones que recibían ayudas de la medida 14 tenían el rabo cortado y no tenían acceso a suficientes materiales de enriquecimiento exigidos por la legislación⁶⁸ (véase la ***ilustración 5***).

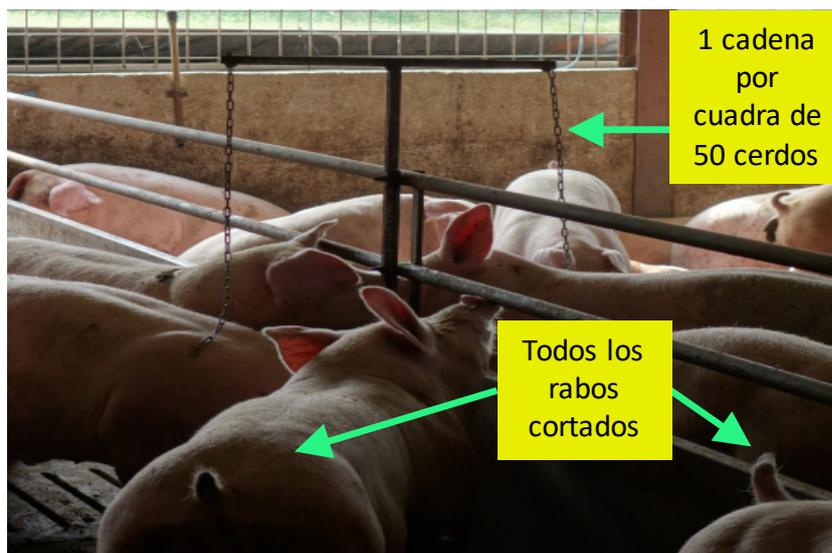
⁶⁸ Punto 4 del anexo I de la [Directiva 2008/120/CE](#): «los cerdos deberán tener acceso permanente a una cantidad suficiente de materiales que permitan unas adecuadas actividades de investigación y manipulación, como paja, heno, madera, serrín, compost de champiñones, turba o una mezcla de los mismos, que no comprometa la salud de los animales».

85. Los expertos veterinarios⁶⁹ están de acuerdo en que el impacto de un único parámetro en el bienestar es limitado si no se combina con otros parámetros de cría. Esto significa que es posible que el aumento del 10 % o el 20 % del espacio disponible para los cerdos no tenga gran impacto en su bienestar si no hay materiales de enriquecimiento.

⁶⁹ Consultados durante el panel de expertos organizado para esta auditoría.

Ilustración 5 – Incumplimiento de las normas de la UE sobre el suministro de materiales de enriquecimiento a los cerdos en una explotación beneficiaria de fondos de desarrollo rural para bienestar animal en Rumanía

Los materiales de enriquecimiento no son de interés sostenible cuando los cerdos empiezan a morder o masticar otros elementos a su disposición, como barras, bebederos, etc.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

86. La DG Agricultura y Desarrollo Rural consulta con la DG Salud y Seguridad Alimentaria antes de la aprobación de los programas de desarrollo rural de los Estados miembros. Pese a ello, la Comisión no utilizó la información sobre los aspectos en los que se registraba un incumplimiento generalizado identificado por la DG Salud y Seguridad Alimentaria (principalmente raboteo rutinario de los cerdos y suministro de materiales de enriquecimiento, que solo cumplen Finlandia y Suecia) para cuestionar a los Estados miembros con respecto a su uso de la medida en estos ámbitos.

Mitigación del riesgo de peso muerto

87. Por peso muerto se entiende la situación en la que una actividad subvencionada se habría llevado a cabo de todos modos, total o parcialmente, sin la subvención. Existe el riesgo de que un beneficiario hubiese aplicado los requisitos de la medida 14 aun sin las ayudas al desarrollo rural, por ejemplo, porque la medida refleja la práctica ganadera habitual o porque el beneficiario ya ha participado en un sistema de calidad privado que imponía los mismos requisitos antes de solicitar la ayuda de la medida 14.

88. Las visitas del Tribunal a los tres Estados miembros que aplican la medida 14 revelaron que las autoridades de gestión no mitigaron el riesgo de peso muerto, especialmente el vinculado a sistemas de calidad privados. Ambos beneficiarios de la medida 14 visitados por el Tribunal en Alemania (Renania del Norte-Westfalia) y en Italia (Cerdeña) estaban integrados en sistemas privados con requisitos de bienestar animal⁷⁰. En Alemania (Renania del Norte-Westfalia), el sistema de calidad cubría alrededor del 10 % de las explotaciones porcinas de la región e incluía compromisos pagados que se solapaban con los requisitos de la medida de bienestar animal.

89. El Tribunal observó que, en Italia (Cerdeña), las autoridades habían mitigado el riesgo de que la medida 14 pudiese apoyar acciones que reflejan prácticas ganaderas habituales. Las autoridades tuvieron en cuenta tanto los requisitos legales de bienestar animal como las normas más estrictas que aplican regularmente los ganaderos locales al diseñar la medida de bienestar animal. La práctica habitual se determinó sobre la base de la experiencia de veterinarios y las pruebas de la Red Italiana de Información Contable Agrícola. Por ejemplo, el espacio mínimo legal para los terneros es de 1,8 m², mientras que, en la práctica, los ganaderos en Cerdeña proporcionaban en promedio 3,2 m² para cada ternero. Las autoridades sardas establecen el requisito conexo de la medida de bienestar animal en un mínimo de 4,5 m² por ternero.

90. La Comisión publicó orientaciones para los Estados miembros en las que indicaba que los pagos relativos al bienestar animal deben apoyar operaciones que de otro modo no se

⁷⁰ «Initiative Tierwohl» en Alemania, sistema de etiquetado «UNICARVE» en Italia.

habrían llevado a cabo, y realizó auditorías de conformidad para comprobar la aplicación de la medida 14. Sin embargo, ni siquiera aprobó los programas de desarrollo rural durante sus auditorías comprobó, si los Estados miembros habían tenido en cuenta el posible solapamiento con sistemas privados.

Comprobar si el cálculo de la ayuda es razonable

91. En sus fiscalizaciones relativas a la declaración de fiabilidad, el Tribunal constató que el cálculo de la ayuda de la medida 14 realizado por Rumanía daba lugar a pagos excesivos a los ganaderos. La Comisión confirmó errores en el cálculo y propuso correcciones financieras de aproximadamente de 59 millones de euros que abarcaban los pagos efectuados entre octubre de 2013 y octubre de 2016. Actualmente está investigando una cuestión similar relativa a posibles sobrepagos en otro Estado miembro.

Supervisión del bienestar animal

92. El sistema común de seguimiento y evaluación (SCSE)⁷¹ de la UE tiene por objeto demostrar los avances de la política de desarrollo rural y evaluar el impacto, la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las intervenciones de dicha política, pero no contiene indicadores o preguntas específicos de bienestar animal.

93. La Comisión no dispone de información sobre los resultados y el impacto previstos o reales de los fondos de desarrollo rural concedidos para bienestar animal. Los indicadores existentes no permiten evaluar el impacto de 2 500 millones de euros de financiación de desarrollo rural asignados entre 2007 y 2020 a pagos destinados al bienestar animal (1 000 millones de euros para 2007-2013 y 1 500 millones de euros para 2014-2020).

94. Si bien los Estados miembros podían definir indicadores adicionales en el marco del SCSE, los visitados por el Tribunal no utilizaron esta posibilidad. Sin embargo, Italia (Cerdeña) y Rumanía habían definido algunos indicadores para uso interno: en el primero de ellos, las autoridades italianas desarrollaron un indicador para medir el nivel del número de células somáticas en la leche y lo utilizaron como indicador aproximado del bienestar de las ovejas y

⁷¹ Artículo 67 del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

las cabras, mientras que, en el segundo, las autoridades utilizaron las tasas de mortalidad para medir los cambios en las condiciones de bienestar en las explotaciones que recibieron ayudas.

95. La síntesis de evaluaciones *ex post* correspondientes al período de programación anterior⁷² evaluó la medida «pagos relativos al bienestar animal» sobre la base del número de explotaciones que recibían ayuda. El documento de evaluación indicaba que el impacto fue limitado, puesto que solo el 1,1 % de las explotaciones de la UE con ganado habían utilizado la medida.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

96. El bienestar animal es una cuestión importante para los ciudadanos de la UE, como queda reflejado en el Tratado de la UE y en la legislación sobre materia. La Comisión ha atendido de forma proactiva a las preocupaciones de las partes interesadas y ha elaborado una estrategia en la que se inscriban sus acciones.

97. En su auditoría, el Tribunal examinó la aplicación general de la estrategia y los avances en la consecución de los objetivos de cumplimiento de la legislación en materia bienestar animal y de optimización de las sinergias con la política agrícola común a través de la condicionalidad y el desarrollo rural. El objetivo de la fiscalización era responder a la siguiente pregunta:

¿Han contribuido eficazmente las medidas de la Comisión y los Estados miembros al cumplimiento de los objetivos de bienestar animal de la UE?

98. El Tribunal llega a la conclusión de que las acciones de la UE para el bienestar animal han logrado un mayor cumplimiento de los requisitos en esta materia y han contribuido a la creación de una normativa más estricta que tiene un impacto claramente positivo en el bienestar animal. Sin embargo, persisten ciertas insuficiencias y puede mejorarse la

⁷² *Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex-post evaluations of period 2007-2013, evaluation study, Ecorys and IfLS, abril de 2018.*

coordinación con los controles de condicionalidad y con el uso de las ayudas al desarrollo rural para el bienestar animal.

99. El Tribunal constató que la Comisión había culminado la última estrategia de la UE para el bienestar animal (al hacerlo, no ha revisado el marco legislativo para el bienestar animal). Hubo retrasos en la mayoría de las acciones previstas (véanse los **apartados 28 y 29**). La estrategia no definió indicadores de seguimiento cuantificables y la Comisión no evaluó si la estrategia había cumplido sus objetivos ni determinó si era necesaria una nueva estrategia.

100. Los datos disponibles en el ámbito europeo no son suficientemente amplios ni fiables para transmitir información significativa sobre el grado de cumplimiento de la legislación sobre bienestar animal en aspectos que, según la Comisión, necesitan mejorar (véanse los **apartados 30 a 33**). En particular, en cuanto al uso de la excepción para el sacrificio sin aturdimiento, la base jurídica permite distintas interpretaciones y prácticas en los Estados miembros. y no hay requisitos de notificación, por lo que no se dispone de suficiente información para evaluar si los Estados miembros han evitado el uso excesivo de la excepción por parte de determinados explotadores de mataderos, cuando este era uno de los problemas detectados por la Comisión antes de lanzar la actual estrategia para el bienestar animal (véanse los **apartados 43 a 45**).

Recomendación 1 – Marco estratégico para la política de la Comisión sobre bienestar animal

Para orientar sus futuras acciones en materia de bienestar animal, la Comisión debería:

- a) Evaluar la estrategia para el bienestar animal 2012-2015 con el fin de determinar en qué medida se han cumplido sus objetivos y si las orientaciones que ha publicado se están aplicando.

Fecha prevista de aplicación: 2020.

- b) Definir valores de referencia e indicadores de objetivos para medir y comparar el grado de cumplimiento en los Estados miembros en los restantes ámbitos de riesgo señalados por la evaluación.

Fecha prevista de aplicación: 2021.

- c) Considerar el modo de abordar las conclusiones de la anterior evaluación (por ejemplo, mediante una nueva estrategia o plan de acción o una revisión de las legislación sobre bienestar animal) y publicar los resultados de su evaluación.

Fecha prevista de aplicación: 2021.

101. La auditoría del Tribunal ha revelado que la Comisión y los Estados miembros han logrado afrontar algunos problemas de bienestar animal mediante una combinación de orientaciones y medidas coercitivas (véanse los **apartados 34 a 40**).

102. Sin embargo, los avances en otros ámbitos han sido lentos y siguen existiendo varias insuficientes en la aplicación de las normas mínimas exigidas por la legislación, aunque algunas lleven en vigor hasta dieciocho años (véanse los **apartados 41 y 42**). Además, pese a algunas buenas prácticas, no estaba claro que las inspecciones del bienestar animal en los Estados miembros se basasen en riesgos (en particular en el ámbito del transporte). Los Estados miembros visitados no utilizaban plenamente la información derivada de las auditorías y reclamaciones. La Comisión ha detectado la mayoría de los problemas y ha reaccionado en consecuencia, pero todavía no ha logrado solucionarlos totalmente (véanse los **apartados 47 a 63**).

Recomendación 2 – Medidas coercitivas y orientativas de la Comisión en el ámbito del cumplimiento

Para abordar mejor los ámbitos de riesgo y difundir buenas prácticas, la Comisión debería:

- a) Desarrollar una estrategia de cumplimiento para reforzar las medidas de seguimiento de las recomendaciones de la DG Salud y Seguridad Alimentaria con el objetivo de reducir el tiempo necesario para impulsar medidas satisfactorias en respuesta a sus

recomendaciones derivadas de las auditorías y cumplir las disposiciones reglamentarias, especialmente las que llevan mucho tiempo vigentes.

Fecha prevista de aplicación: 2020.

- b) Determinar, junto con los Estados miembros, cómo pueden contribuir las herramientas disponibles en TRACES a la elaboración de análisis de riesgos para las inspecciones en el transporte de animales vivos y difundir orientaciones sobre el uso de estas herramientas.

Fecha prevista de aplicación: 2020.

103. En general, en los controles de los Estados miembros abarcaban los correspondientes requisitos de bienestar animal, y el Tribunal halló algunos ejemplos de buena coordinación entre las autoridades responsables de las inspecciones oficiales del bienestar animal y las responsables de las inspecciones de condicionalidad. Sin embargo, aunque la misma autoridad de control realizaba las inspecciones oficiales y los controles de condicionalidad, algunos Estados miembros no garantizaban que se produjera un intercambio eficaz de información sobre incumplimientos detectados durante las inspecciones oficiales que pudieran tener impacto en los requisitos de condicionalidad. Además, hubo casos en los que las sanciones de condicionalidad aplicadas por los organismos pagadores no eran proporcionales a la gravedad de las irregularidades (véanse los **apartados 65 a 76**).

Recomendación 3 – Mejorar la coordinación entre las inspecciones oficiales y la condicionalidad

Para reforzar los vínculos entre el sistema de condicionalidad y el bienestar animal, la Comisión debería:

- a) Evaluar, en sus auditorías de conformidad sobre la condicionalidad, la exhaustividad de la información presentada por los Estados miembros sobre los incumplimientos detectados durante las inspecciones oficiales realizadas por la misma autoridad de control que se encarga de los controles de condicionalidad. Para ello podría, por

ejemplo, cruzar los resultados de las inspecciones oficiales con la base de datos de beneficiarios sujetos a condicionalidad.

Fecha prevista de aplicación: 2020.

- b) A partir de medidas anteriores, seguir compartiendo buenas prácticas de condicionalidad e informar a los Estados miembros de los resultados relativos a la condicionalidad en los que se basan las decisiones de imponer correcciones financieras debido a los permisivos sistemas de sanción relativos al bienestar animal.

Fecha prevista de aplicación: 2020.

104. Aunque el fomento del bienestar animal era una prioridad del desarrollo rural en el período 2014-2020, el Tribunal constató que la medida específica «bienestar animal» no tuvo un uso generalizado. La rentabilidad de la medida se redujo porque se destinó a apoyar a explotaciones que no cumplían determinadas normas mínimas de bienestar de los cerdos; porque había riesgo de peso muerto debido al solapamiento con los requisitos de sistemas privados, y porque el marco de seguimiento común carecía de indicadores de las mejoras en el bienestar animal. Los Estados miembros raramente aprovecharon la oportunidad de apoyar al bienestar animal a través de otras medidas de desarrollo rural (véanse los **apartados 77 a 95**).

Recomendación 4 – Utilizar las ayudas al desarrollo rural para cumplir objetivos de bienestar animal

Para fomentar el uso eficaz de las ayudas al desarrollo rural para el bienestar animal, la Comisión debería:

- a) Al aprobar modificaciones en los programas de desarrollo rural existentes, y también al aprobar los nuevos documentos de programación para el período de programación de desarrollo rural posterior a 2020, cuestionar a los Estados miembros el uso de la medida de bienestar animal en sectores donde hay pruebas de incumplimiento generalizado

(como el raboteo de los cerdos) y comprobar el posible solapamiento con sistemas privados que establecen requisitos similares.

Fecha prevista de aplicación: 2021.

- b) Fomentar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros en relación con los indicadores de resultados e impacto adicionales y voluntarios para la medida de bienestar animal en el marco del sistema común de seguimiento y evaluación que se establecerá en el período de programación posterior a 2020.

Fecha prevista de aplicación: 2020.

- c) Para el período de programación posterior a 2020, orientar a los Estados miembros sobre el uso de otras medidas de desarrollo rural para apoyar la mejora de los niveles de bienestar animal con el fin de ofrecer a los ganaderos una mayor variedad de incentivos para mejorar el bienestar animal.

Fecha prevista de aplicación: 2021.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Nikolaos MILIONIS, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 3 de octubre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Anexo I**Acciones previstas en la estrategia de la UE para el bienestar animal 2012-2015**

Acciones previstas	Fecha fijada¹ / prevista	Completada
Serie de acciones de aplicación de la legislación sobre la protección de las gallinas ponedoras (Directiva 1999/74/CE)	2012	2012
Plan de aplicación y medidas de ejecución relativas al agrupamiento de las cerdas (Directiva 2008/120/CE)	2012	2012
Plan de aplicación relativo al Reglamento sobre el sacrificio [Reglamento del Consejo (CE) n.º 1099/2009]	2012	2012
Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre:		
los distintos métodos de aturdimiento de las aves de corral ¹	2013	2013
la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1523/2007 por el que se prohíbe la comercialización de pieles de perro y de gato ¹	2012	2013
el impacto de la selección genética en el bienestar de los pollos criados para la producción de carne ¹	2012	2016
sistemas de sujeción de animales bovinos por inversión o que conlleven cualquier posición no natural ¹	2014	2016
la posibilidad de introducir determinados requisitos en relación con la protección de los peces en el momento del sacrificio ¹	2015	2018
la aplicación de la Directiva 2007/43/CE y su influencia en el bienestar de los pollos criados para la producción de carne ¹	2015	2018
Informe al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 98/58/CE ¹	2013	2016
Informe sobre el impacto de las actividades internacionales relativas al bienestar animal en la competitividad de los ganaderos europeos en un mundo globalizado	2014	2018
Estudio sobre:		
el bienestar de los peces de piscicultura en el momento del sacrificio	2012	2017
la posibilidad de ofrecer a los consumidores información adecuada sobre el aturdimiento de animales ¹	2013	2015
actividades de formación en materia de bienestar animal y de información dirigidas al público en general y a los consumidores	2013	2016
el bienestar de los peces de piscifactoría durante el transporte	2013	2017
el bienestar de los perros y los gatos objeto de prácticas comerciales	2014	2016
Normas de desarrollo o directrices de la UE sobre:		
la protección de los animales durante el transporte	2012	2017
la protección de los animales en el momento del sacrificio	2014	2017
la protección de los cerdos	2013	2016
Posible propuesta legislativa destinada a simplificar el marco jurídico de la UE en materia de bienestar animal	2014	abandonada

¹ Exigida por la legislación de la UE.

Anexo II**Información incluida en los informes de inspección de explotaciones presentados a la Comisión por los Estados miembros auditados**

País	Año	Porcentaje medio de control	Porcentaje de lugares que incumplen los requisitos con respecto al número total de lugares inspeccionados															
			Gallinas ponedoras Cría al aire libre	Gallinas ponedoras Suelo	Gallinas ponedoras Jaulas acondicionadas	Pavos	Aves de corral	Patos	Ocas	Rátidas	Cerdos	Ganado (excepto terneros)	Teneros	Ovejas	Cabras	Animales de peletería	Todas las categorías de animales	
Alemania	2013										s.o.							
	2014	5 %	7 %	8 %	11 %	14 %	13 %	8 %	11 %	3 %	26 %	20 %	22 %	17 %	15 %	31 %	19 %	
	2015																	
	2016																	
Francia	2013	1 %	60 %		38 %	25 %	49 %	38 %	47 %	50 %	58 %	41 %	33 %	46 %	56 %	54 %	44 %	
	2014	1 %	61 %		46 %	32 %	42 %	32 %	44 %	67 %	56 %	39 %	30 %	48 %	52 %	50 %	41 %	
	2015																	
	2016																	
Italia	2013	12 %	11 %	11 %	12 %	22 %	12 %			0 %	15 %	13 %	9 %	9 %	9 %	14 %	12 %	
	2014	22 %	3 %	6 %	13 %	0 %	8 %			0 %	11 %	6 %	16 %	4 %	3 %	8 %	8 %	
	2015	18 %	1 %	4 %	3 %	1 %	3 %				11 %	7 %	4 %	5 %	3 %	3 %	0 %	4 %
	2016																	
Polonia	2013	5 %	16 %	14 %	8 %	2 %	14 %	12 %	11 %	0 %	18 %	17 %	17 %	22 %				17 %
	2014	5 %	10 %	10 %	10 %	4 %	12 %	7 %	7 %	0 %	16 %	17 %	17 %	17 %	87 %	15 %	17 %	
	2015	5 %	12 %	10 %	13 %	6 %	19 %	12 %	10 %	3 %	13 %	16 %	13 %	16 %	16 %	10 %	14 %	
	2016	5 %	15 %	8 %	10 %	5 %	15 %	9 %	3 %	6 %	14 %	15 %	12 %	16 %	14 %	7 %	13 %	
Rumanía	2013	74 %	0 %	30 %	22 %	0 %	25 %	0 %	0 %	100 %	25 %	41 %	36 %	37 %				33 %
	2014	63 %	14 %	18 %	33 %	20 %	62 %	0 %		50 %	20 %	29 %	45 %	21 %	14 %	0 %	28 %	
	2015	50 %	50 %	25 %	9 %	13 %	15 %			100 %	16 %	25 %	36 %	29 %	13 %	0 %	22 %	
	2016																	

Fuente: Informes sobre controles oficiales del bienestar animal en explotaciones presentados a la DG Salud y Seguridad Alimentaria.

Controles de los Estados miembros relativos al sacrificio sin aturdimiento y datos al respecto

Estado miembro	¿Existe un procedimiento específico para comprobar la justificación de la aplicación de la excepción?	¿Se dispone de información nacional que muestre el alcance del sacrificio sin aturdimiento?
Alemania	Sí, las autoridades competentes autorizan la excepción para el sacrificio sin aturdimiento previa solicitud de los fieles de asociaciones religiosas. Los solicitantes deben residir en el país y demostrar que sus preceptos religiosos exigen el consumo de este tipo de carne.	Sí. Las estimaciones de las autoridades basadas en datos de 2014 y 2015 muestran que se sacrificó sin aturdimiento a un número muy bajo de animales en Alemania (180 ovejas y cabras y 186 aves de corral), y que alrededor del 24 % de las ovejas y las cabras fueron sacrificadas para las necesidades de las comunidades religiosas con métodos de aturdimiento eléctrico que no figuran en el Reglamento aplicable de la UE. En la práctica, las importaciones desde otros países contribuyen a atender las necesidades de las comunidades religiosas en Alemania.
Francia	Sí, las autoridades competentes exigían a los mataderos que llevasen registros de los pedidos comerciales correspondientes al uso de la excepción. La evaluación interna realizada por las autoridades francesas de la excepción para el sacrificio sin aturdimiento señaló que la correspondencia entre los pedidos comerciales y el uso de la excepción no era verificable.	La información es limitada y se basa en estimaciones no verificadas facilitadas por los explotadores, que indicaban que aplicaron este método al 14 % de las vacas y al 30 % de las ovejas sacrificadas en 2015. No hay información sobre las aves de corral o las cabras.
Italia	Sí, existe un procedimiento de autorización similar al aplicado en Rumanía, pero no se exige información sobre el número de animales en cuestión.	Limitada, solo hay algunos datos sobre el número de mataderos autorizados a utilizar la excepción.

Polonia	En Polonia, el sacrificio sin aturdimiento fue prohibido por la legislación nacional entre 2012 y 2014, cuando el Tribunal Constitucional dictaminó que estas disposiciones no cumplían la Constitución. Desde 2014 se aplica la excepción prevista en la legislación de la UE.	
	No. Las autoridades competentes solo comprueban si el sacrificio tiene lugar en un matadero y si los animales están sujetos. No se exige comprobar que la excepción esté respaldada por la existencia de pedidos comerciales de dicha carne.	Limitada, hay algunas estimaciones no oficiales respecto a las vacas y las aves de corral.
Rumanía	Sí, las autoridades competentes autorizan la excepción previa presentación de una solicitud del matadero y de un certificado de la autoridad religiosa que especifica la especie, el número de animales en cuestión y la fecha o fechas en las que tendría lugar el sacrificio.	Sí. En 2016, las autoridades autorizaron la excepción en alrededor del 6 % de la producción de carne de vacuno, el 9 % de la producción de carne de oveja y el 4 % de la producción de carne de pollo.

Controles de condicionalidad en los Estados miembros visitados¹

Alemania (2016)						
Requisito	Porcentaje de control	Porcentaje de incumplimiento	Distribución de los incumplimientos por categoría de reducción del pago			
			0 %	1 %	3 %	5 %
RLG 11	1,7 %	5,1 %	8 %	5 %	70 %	18 %
RLG 12	2,2 %	9,1 %	11 %	9 %	66 %	14 %
RLG 13	1,4 %	9,3 %	4 %	27 %	46 %	23 %

Italia (2016)						
Requisito	Porcentaje de control	Porcentaje de incumplimiento	Distribución de los incumplimientos por categoría de reducción del pago			
			0 %	1 %	3 %	5 %
RLG 11	2,6 %	3,9 %	73 %	5 %	8 %	14 %
RLG 12	2,3 %	6,7 %	75 %	3 %	13 %	9 %
RLG 13	5,9 %	2,1 %	70 %	10 %	10 %	10 %

Polonia (2016)						
Requisito	Porcentaje de control	Porcentaje de incumplimiento	Distribución de los incumplimientos por categoría de reducción del pago			
			0 %	1 %	3 %	5 %
RLG 11	1,4 %	2,8 %	0 %	2 %	95 %	3 %
RLG 12	1,4 %	1,8 %	0 %	0 %	91 %	9 %
RLG 13	1,8 %	1,5 %	0 %	1 %	92 %	7 %

Rumanía (2016)						
Requisito	Porcentaje de control	Porcentaje de incumplimiento	Distribución de los incumplimientos por categoría de reducción del pago			
			0 %	1 %	3 %	5 %
RLG 11	13,3 %	0,01 %	0 %	0 %	0 %	100 %
RLG 12	13,3 %	0,01 %	0 %	50 %	0 %	50 %
RLG 13	13,3 %	0,01 %	0 %	0 %	0 %	100 %

Nota: Los datos correspondientes a Francia no estaban todavía disponibles en el momento de la auditoría, debido a los cambios introducidos en 2015 con respecto al sistema de pagos directos en dicho país y a la adaptación del sistema integrado de gestión y control a las nuevas normas de la PAC y la condicionalidad (introducidas en 2015).

Fuente: Estadísticas de controles de condicionalidad presentadas por los Estados miembros a la Comisión.

¹ Los requisitos legales de gestión (RLG) abarcan los requisitos y las normas dispuestos en la [Directiva 2008/119/CE](#) relativa a la protección de los terneros (RLG 11), la [Directiva 2008/120/CE](#) relativa a la protección de los cerdos (RLG 12) y la [Directiva 98/58/CE](#) relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas (RLG 13). El porcentaje de incumplimiento y la distribución de los incumplimientos por categoría de reducción del pago no incluyen casos de repetición del incumplimiento o de incumplimiento intencional.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«BIENESTAR ANIMAL EN LA UE: REDUCIR LA DIFERENCIA ENTRE UNOS OBJETIVOS AMBICIOSOS Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA»

RESUMEN

III. La Comisión está trabajando para mejorar la focalización del apoyo a la promoción de normas más estrictas en materia de bienestar animal, tal como se establece en el marco jurídico propuesto para la política agrícola común (PAC) después de 2020.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado IX.

V. La naturaleza de las acciones requeridas influye en los plazos en que es posible lograr avances en los Estados miembros. La Comisión prosigue con su labor de supervisión y seguimiento de estas cuestiones.

VII. La legislación relativa a la condicionalidad comprende una serie de normas generales sobre las sanciones que deben aplicar los Estados miembros para asegurar que estas sean proporcionadas y disuasorias [véase el considerando 57 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013], puesto que deben tener en cuenta la gravedad, el alcance y la duración del incumplimiento en cuestión [véase el artículo 99, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013]. En consonancia con el principio de gestión compartida, corresponde a los Estados miembros establecer la cuantía de las sanciones aplicadas a los agricultores individuales que hayan incumplido las obligaciones de condicionalidad, así como proceder a su cobro. Si en las auditorías de la DG Agricultura y Desarrollo Rural se detectan sistemas sancionadores indulgentes, se aplica el procedimiento de liquidación de conformidad y se pueden imponer correcciones financieras a los Estados miembros.

VIII. Dado que la medida de «bienestar animal» no reviste carácter obligatorio, corresponde a las autoridades de los Estados miembros, en función de su evaluación de las necesidades, valorar si incluir o no dicho apoyo en los programas. También pueden fomentar el bienestar animal a través de otros fondos, incluso nacionales.

En el propio período actual (2014-2020), el marco jurídico establece ya una opción clara para proponer medidas integradas (combinación de medidas). Algunos Estados miembros utilizan esta opción y aplican otras medidas, como las vinculadas a inversiones o a la transferencia de conocimientos (esta última con objeto de promover el intercambio de buenas prácticas en el ámbito del bienestar animal).

IX. La Comisión publicó su propuesta para una nueva PAC posterior a 2020 teniendo en cuenta las peticiones de los legisladores y de las partes interesadas, a fin de simplificar y racionalizar la PAC y de sustituir el sistema de condicionalidad anterior por el sistema de condicionalidad nueva. Con el nuevo modelo de ejecución, los Estados miembros gozarán de mayor flexibilidad en cuanto al modo de lograr los objetivos y metas definidos en la PAC. En la actualidad, la promoción del bienestar animal forma parte de una prioridad más amplia de abordar la organización de la cadena alimentaria. La política de desarrollo rural ofrece un marco flexible que permite a los Estados miembros, en consonancia con el principio de subsidiariedad y en el contexto de la gestión compartida, decidir la forma más idónea de respaldar la mejora del bienestar animal.

El hecho de incluir el bienestar animal entre los objetivos específicos del desarrollo rural para el período 2021-2027 debería potenciar aún más el lugar que ocupa el bienestar de los animales en el contexto del desarrollo rural.

La Comisión está desarrollando un proyecto sobre indicadores de bienestar animal y controles de calidad, con el objetivo de investigar la utilidad de los indicadores de bienestar animal. El proyecto

incluirla una revisión de los vínculos existentes entre el sistema de condicionalidad y los controles oficiales del bienestar animal, así como de la idoneidad de los indicadores utilizados para medir la eficacia de los programas de desarrollo rural.

INTRODUCCIÓN

8. La Comisión recuerda que son los legisladores quienes definen la lista de requisitos que abarca la condicionalidad, y que dichos legisladores no son otros que los Estados miembros a través del Consejo y del Parlamento Europeo. Además, la condicionalidad no es un mecanismo de ejecución de la legislación sectorial, sino que su finalidad es hacer que la PAC responda en mayor medida a las expectativas de la sociedad; para ello, remite a requisitos suficientemente relacionados con la actividad agraria y la superficie de la explotación [véase el considerando 54 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013]. Esto explica por qué no todos los requisitos del bienestar animal están recogidos automáticamente en la condicionalidad. En los últimos años, los legisladores han venido instando reiteradamente a simplificar el mecanismo de condicionalidad, abreviando la lista de requisitos.

9. Los ganaderos pueden decidir cómo gestionar sus explotaciones; por ejemplo, pueden dedicarse a la cría de cerdos y aves de corral sin gestionar tierras simultáneamente. Además, los ganaderos que no poseen tierras pueden estar sujetos a las normas de condicionalidad si son beneficiarios de determinadas medidas de desarrollo rural.

10. La Comisión señala que si la legislación sectorial exige un porcentaje mayor de controles, se aplica dicho porcentaje.

OBSERVACIONES

28. En algunos casos existen relaciones claras entre una serie de acciones y los objetivos estratégicos. Por ejemplo, resulta evidente que el objetivo de «apoyar a los Estados miembros y adoptar medidas para mejorar la observancia» está relacionado con una serie de acciones sobre las gallinas ponedoras, el agrupamiento de las cerdas, el Reglamento sobre el sacrificio, la protección de los animales durante el transporte y la protección de los cerdos.

La estrategia para el bienestar animal incluía un compromiso de examinar la viabilidad de introducir un marco legislativo simplificado en la UE. Esto contribuyó a la adopción del Reglamento sobre controles oficiales en 2017 y a la consiguiente creación del primer centro de referencia de la UE para el bienestar de los animales en marzo de 2018.

31. En el anexo de la estrategia para el bienestar animal se estableció una relación de acciones muy concreta para supervisar su nivel de consecución. En 2010 se llevó a cabo una evaluación de la política de bienestar animal de la UE, y algunas de las acciones enumeradas en el anexo de la estrategia reflejan los objetivos estratégicos, como el de «apoyar a los Estados miembros y adoptar medidas para mejorar la observancia».

La Comisión reconoce que no se definieron indicadores de objetivos para medir el cumplimiento de todos los objetivos de la estrategia. Sus acciones no se han evaluado todavía desde su finalización, a principios de 2018, por lo que aún no se han materializado los efectos de todas estas acciones.

Desde 2017, la Comisión no ha establecido una nueva estrategia formal. No obstante, se han desarrollado varias actividades centradas en tres áreas prioritarias:

- una mejor aplicación de las normas de la UE sobre el bienestar animal,
- el desarrollo y la utilización de compromisos voluntarios por parte de las empresas para continuar mejorando el bienestar animal,
- la promoción de las normas de bienestar animal de la UE a escala mundial.

39. El sistema EU Pilot permite a los servicios de la Comisión Europea y a las autoridades de los Estados miembros dialogar con vistas a encontrar —en una fase temprana— respuestas mejores y más rápidas a las preguntas relativas a la correcta interpretación y aplicación del Derecho de la UE. Este diálogo, pese a no ser un procedimiento de infracción formal, sigue un proceso definido.

Recuadro 3 – Avances lentos en la respuesta a determinadas recomendaciones de la Comisión

La Comisión considera que, si bien transcurrió un período relativamente largo mientras Francia actualizaba, revisaba y publicaba los vademécums para los controles, se puso a disposición del personal encargado de los controles oficiales un conjunto de instrucciones y se adoptó una serie de medidas para subsanar las deficiencias detectadas. Por lo tanto, los controles oficiales efectuados en Francia no incumplieron necesariamente los requisitos de la UE durante el citado período. En 2017 todavía se estaba ultimando el vademécum francés para las inspecciones en puestos de control, pero las autoridades francesas habían llevado a cabo inspecciones en dichos puestos. La DG Salud y Seguridad Alimentaria sigue efectuando un seguimiento de esta cuestión.

La recomendación a la que se refiere el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) fue objeto de seguimiento en una auditoría posterior de la Comisión realizada en 2012, y sustituida por una recomendación formulada en el marco de aquella auditoría. El 27 de abril de 2017, el Ministerio de Agricultura publicó la convocatoria para la adquisición de equipos para todos los servicios veterinarios en Francia. La recomendación se cerró cuando las autoridades francesas aportaron pruebas de que se habían adquirido los equipos pertinentes y se habían elaborado instrucciones sobre su utilización dirigidas al personal.

En una nave avícola se puede percibir olor a amoníaco incluso si sus niveles se encuentran dentro de los límites legales.

La Comisión considera que, a pesar de que se presentaron proyectos de enmienda a la decisión pertinente del Gobierno de Rumanía en el contexto de las actividades de seguimiento realizadas desde 2014, la Comisión no ha recibido aún confirmación de que dichas enmiendas hayan sido aprobadas. La DG Salud y Seguridad Alimentaria sigue efectuando un seguimiento de esta cuestión.

De hecho, la situación experimentó un cambio considerable durante el período referido, tal como se describe en el informe de perfil del país publicado en abril de 2017.

- En sus sucesivas respuestas, la autoridad central competente propuso varias actuaciones.
- En 2016, la autoridad central competente solicitó ayuda al centro de referencia nacional para el bienestar de los animales con vistas a reconsiderar la idoneidad de los umbrales mencionados en la nota ministerial.
- La autoridad central competente afirmó que planeaba armonizar los valores anteriores con el nuevo dictamen del centro de referencia nacional.

La recomendación se cerró sobre la base de las pruebas documentales aportadas, lo que se reflejará en el nuevo perfil de país actualizado, cuya publicación está prevista para 2019.

45. La Comisión considera que la cuestión es compleja y requiere un examen pormenorizado debido a sus implicaciones en relación con las diferentes comunidades religiosas.

Desde 2012, varios Estados miembros han adoptado medidas nacionales más estrictas en lo que respecta al sacrificio sin aturdimiento previo (Bélgica, Grecia, Dinamarca o Lituania), además de aquellos que ya contaban con medidas en este ámbito (Alemania, Austria, Chequia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Hungría y Suecia).

54. La legislación de la UE en materia de bienestar animal va dirigida fundamentalmente a las grandes explotaciones intensivas (cerdos, terneras, gallinas ponedoras, pollos de engorde); por lo

tanto, es razonable que las autoridades utilicen los limitados recursos de los que disponen para inspeccionar las explotaciones de mayor tamaño, en lugar de las numerosas explotaciones domésticas¹. Sin embargo, esta decisión deberá justificarse adecuadamente en el análisis de riesgos de los Estados miembros, y no deberá dar lugar a exenciones de los controles.

55. Varios Estados miembros utilizan sistemas para priorizar los controles de la planificación del transporte, la carga de animales y los controles en carretera. La Comisión ha compartido con otros Estados miembros las buenas prácticas detectadas en Austria, Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido².

57. Si bien es cierto que la realización del análisis de riesgos se deja principalmente en manos del ámbito local, existen notables excepciones, tal como se indica en la respuesta de la Comisión al apartado 55, en relación con los controles del transporte en Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido.

59. En la práctica, se ha demostrado que es inviable auditar adecuadamente todos los temas en un ciclo de cinco años con los recursos disponibles. Para superar este problema, se proporcionaron orientaciones adicionales en un documento no vinculante. En dicho documento se explica que todos los temas incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento sobre los controles oficiales de piensos y alimentos deben ser analizados y examinados en el marco de una evaluación periódica (anual) de los riesgos. Se considera que la inclusión de un tema en el proceso de examen periódico satisface el requisito de «tratar» dicho tema en un ciclo de cinco años.

60. Los informes de auditoría pertinentes de la Comisión incluyen recomendaciones a los Estados miembros en los casos en los que el seguimiento de la auditoría interna fue inadecuado: la Comisión supervisará la aplicación de las citadas recomendaciones en consonancia con los procedimientos normales.

61. Pese a que las reclamaciones pueden resultar útiles para identificar problemas, generalmente no identifican todas las áreas que suscitan preocupación. Muchos de los casos de incumplimiento son invisibles para los posibles reclamantes; además, las reclamaciones también pueden presentar características que podrían introducir sesgos.

62. No existe ningún requisito legal que obligue a los Estados miembros a mantener un registro central de reclamaciones; la ausencia de dicho registro no demuestra en sí misma que no se haya utilizado de manera adecuada la información obtenida a través de las reclamaciones, o que las decisiones adoptadas no hayan tenido debidamente en cuenta la información relativa a los riesgos para el bienestar animal (que puede proceder de fuentes muy diversas).

64. No todos los elementos del bienestar animal contemplados en la estrategia están sujetos a las normas de condicionalidad y desarrollo rural; por ejemplo, el transporte de animales. Por lo tanto, existen limitaciones en cuanto a las posibles sinergias entre la PAC y la legislación general reguladora del bienestar de los animales.

65. De acuerdo con el principio de gestión compartida entre los Estados miembros y la Comisión, y a fin de limitar la carga administrativa para los primeros, la legislación sobre la condicionalidad les ofrece la posibilidad de hacer uso de sus sistemas administrativos y de control existentes en lugar de

¹ A modo de ejemplo, la Directiva 2008/120/CE del Consejo destaca en su preámbulo las consideraciones siguientes: (6) [I]as diferencias que pueden falsear la competencia, (7) unas normas (...) a fin de asegurar el desarrollo racional de la producción. Queda claro, por tanto, que el énfasis se centra principalmente en la producción a gran escala.

² Véase el informe sintético 2014-7350, sección 6.

un sistema exclusivo para la condicionalidad [véase el artículo 96, apartado 1, del Reglamento (UE) 1306/2013]. Dicha legislación no especifica exactamente cómo deben hacer esto los Estados miembros ni cuál sería la forma más eficaz.

66. Dicho intercambio de información se audita con ocasión las auditorías de condicionalidad que lleva a cabo la DG Agricultura y Desarrollo Rural. Cuando se detectan deficiencias, se imponen correcciones financieras a los Estados miembros.

70. La Comisión carece de autoridad para incluir en sus auditorías de condicionalidad todos los tipos de controles relacionados con el bienestar animal. Los controles del bienestar de los animales que efectúan las autoridades de control nacionales fuera de la muestra de condicionalidad del 1 % se basan en leyes ajenas a la PAC, por lo que no pueden formar parte del mandato de las auditorías de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

Las normas específicas sobre presentación de informes incluidas en la legislación sobre la conformidad se refieren a controles efectuados exclusivamente en el contexto de la condicionalidad.

Sin embargo, si el organismo pagador recibe información sobre posibles infracciones detectadas fuera de los controles de condicionalidad, tales observaciones también pueden servir de base para la evaluación y la posible aplicación posterior de sanciones en el marco de la condicionalidad. Si se notifican las irregularidades mencionadas y posteriormente son evaluadas por el organismo pagador, se abordan durante las auditorías de la Comisión.

73. De acuerdo con el principio de gestión compartida, la legislación sobre la condicionalidad dispone que las tablas de evaluación de las regiones o los Estados miembros son elaboradas por los organismos nacionales o regionales pertinentes. Sin embargo, la legislación europea establece un marco para ello, al afirmar que las sanciones deberán ser «proporcionadas, efectivas y disuasivas» [véase el considerando 57 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013]. Además, el artículo 99 de dicho Reglamento establece que las sanciones se calcularán teniendo en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia y la reiteración del incumplimiento observado, así como la posible intencionalidad. Asimismo, los artículos 38 a 40 del Reglamento (UE) 640/2014 y los artículos 73 a 75 del Reglamento (UE) 809/2014 ofrecen detalles adicionales que los Estados miembros deben respetar al aplicar las sanciones.

74. La Comisión considera que las estadísticas de control no representan por sí solas pruebas que respalden la afirmación de que un sistema sancionador o de control es deficiente («indulgente»), y que la sentencia del Tribunal en el asunto T-506/15 (apartado 224) significa que una tasa de error baja (solo) puede servir para apoyar una duda seria en nombre del auditor.

Con respecto a la observación de que «las explotaciones en las que los inspectores no detectaran incumplimientos en hasta el 30 % de los puntos de control, se consideraban plenamente conformes» (Rumanía), la Comisión considera que sus auditorías detectarían este tipo de casos específicos.

75. La Comisión toma nota de la observación del TCE, pero recuerda que compete a los Estados miembros establecer sistemas sancionadores «a su propia discreción».

La Comisión señala que en las tablas de evaluación de los Estados miembros (como la de Polonia) se suelen asignar diferentes números de puntos (resultantes de la combinación de la gravedad, el alcance y la persistencia) en función de la gravedad del incumplimiento. Por consiguiente, el número de incumplimientos no siempre es un factor determinante de la sanción administrativa en el marco de la condicionalidad.

Además, los sistemas sancionadores «indulgentes» [que no respetan el requisito de que, por regla general, la sanción será del 3 %, de conformidad con el artículo 39 del Reglamento Delegado (UE)

640/2014] son detectados durante las auditorías de la DG Agricultura y Desarrollo Rural; véase la respuesta de la Comisión al apartado 76.

76. La Comisión confirma que las auditorías mencionadas en la nota de pie de página de la observación del TCE han revelado sistemas sancionadores que impiden la aplicación de sanciones proporcionadas (por ejemplo, en algunos casos no fue posible aplicar sanciones del 5 % y en otros no fue posible aplicar sanciones del 3 % o el 5 %). Cada una de esas auditorías ha dado lugar a una corrección financiera y a una petición al Estado miembro para que actualice la tabla de sanciones, de modo que tenga debidamente en cuenta la gravedad, el alcance y la persistencia de todos los requisitos de condicionalidad aplicables.

Es preciso subrayar que, en vista del principio de gestión compartida, corresponde a los Estados miembros diseñar tablas de evaluación adecuadas a las prácticas de las explotaciones locales. Las disposiciones legales no indican cómo deben calcularse las reducciones por infracciones individuales; únicamente incluyen normas generales. En consecuencia, las tablas de evaluación no están sujetas a la aprobación de la Comisión. Con el fin de ayudar a los Estados miembros, la Comisión organiza periódicamente reuniones de expertos en cuyo marco se intercambian las mejores prácticas.

79. Pese a que el bienestar animal no figura *explícitamente* incluido en el ámbito de interés 3A, no debe entenderse como una exclusión, teniendo en cuenta que el objetivo de mejorar el bienestar animal contribuye al objetivo de añadir valor a los productos agrícolas, que forma parte del ámbito de interés 3A.

80. Los Estados miembros o las regiones diseñan sus respectivos programas de desarrollo rural basándose en un análisis DAFO y en la evaluación de las necesidades que llevan a cabo para el área específica del programa. En consecuencia, el apoyo al desarrollo rural busca dar respuesta a una amplia gama de necesidades, no exclusivamente al bienestar animal.

81. Además del apoyo a las inversiones en las explotaciones, es preciso mencionar también los programas de calidad o la agricultura ecológica, el apoyo a través de la transferencia de conocimientos, la formación y los servicios de asesoramiento. Estas medidas se combinan a menudo con la medida 14 «bienestar animal» con objeto de sensibilizar a los granjeros y difundir las mejores prácticas para mejorar la gestión del bienestar animal.

84. A petición de la Comisión, se ha solicitado a los Estados miembros que elaboren planes de acción relativos a la aplicación de la prohibición legal del raboteo de cerdos. La región de Renania del Norte-Westfalia preparó a principios de 2018 un plan de acción que ahora se está utilizando como base para las consultas que se celebran a escala estatal, nacional y de la UE.

Las normas sobre la condicionalidad también se aplican a las ayudas al bienestar animal en el marco del Programa de Desarrollo Rural, incluida la legislación relativa a la protección de los cerdos; la vulneración de dichas normas, dependiendo de la gravedad del incumplimiento, debería dar lugar a una sanción o a una multa administrativa.

85. La Comisión promueve la combinación de varios compromisos o incluso varias medidas (denominadas «medidas integradas») para mejorar el bienestar de los animales, con el fin de garantizar la mejora simultánea de diversos parámetros. No obstante, la decisión sobre los parámetros que desean mejorar a través del uso de los fondos de desarrollo rural, así como de otros instrumentos y fondos, corresponde, en última instancia, a los Estados miembros. La limitación de los recursos disponibles puede ser otro de los motivos para centrarse en los parámetros más necesarios.

86. Los Estados miembros basan su programación de la medida en los resultados de su análisis DAFO y de la evaluación de las necesidades en el sector. Además, se espera que definan sus

compromisos en relación con la medida 14 de modo que se establezca correctamente la base de referencia, y que superen las prácticas habitualmente aplicadas en las explotaciones. Siempre se consulta a la DG Salud y Seguridad Alimentaria antes de aprobar una nueva medida de bienestar animal en el ámbito del desarrollo rural; dicha Dirección General respalda el enfoque de la DG Agricultura y Desarrollo Rural de establecer medidas de fomento del bienestar animal eficaces y abordar aquellas áreas que presenten mayores necesidades.

Por lo que respecta a la condicionalidad, la prohibición del raboteo rutinario de cerdos forma parte de los requisitos y, por tanto, de la base de referencia para la adopción de medidas de desarrollo rural. Sin embargo, es preciso señalar que, en muchos Estados miembros, la condicionalidad no se aplica a las granjas dedicadas a la cría intensiva de cerdos, en particular, por el simple hecho de que estas explotaciones no son automáticamente beneficiarias de la PAC. La mayor parte de estas granjas no poseen tierras agrícolas, por lo que no se benefician de los pagos directos (Pilar 1), que dependen de las tierras. No obstante, este tipo de explotaciones podrían solicitar apoyo al Programa de Desarrollo Rural (Pilar 2), si bien con carácter voluntario. Este es el motivo por el que la condicionalidad no puede servir jamás como una herramienta de aplicación para otras políticas, puesto que su efecto se limita a los beneficiarios de la PAC.

87. Se espera que los Estados miembros definan los compromisos en relación con la medida 14 de manera que se superen las prácticas habitualmente aplicadas en las explotaciones, con objeto de garantizar que las ayudas consigan realmente valor añadido y se evite la sobrecompensación. Con este tipo de estructura de las ayudas en favor del bienestar animal se pretende excluir la posibilidad de adoptar prácticas de apoyo consideradas como prácticas habituales de las explotaciones en el Estado miembro o región de que se trate.

En lo que atañe al riesgo de peso muerto, la Comisión considera que los ganaderos necesitan apoyo financiero para respetar unos compromisos que van más allá de los requisitos de referencia del bienestar animal.

Con respecto al posible solapamiento con los sistemas de calidad privados, véase la respuesta de la Comisión al apartado 88.

88. Es preciso señalar que la participación en sistemas de calidad no constituye necesariamente un solapamiento con la medida 14, incluso si ambos instrumentos abarcan los compromisos en materia de gestión. Este solapamiento se produce cuando los compromisos apoyados por varios instrumentos presentan diferencias cuantitativas y/o cualitativas (en el caso de Cerdeña), o si la compensación de los costes producidos y la pérdida de ingresos como consecuencia de dichos compromisos no supera el 100 %: En relación con el cálculo de las primas, véase la respuesta de la Comisión al apartado 90.

Este tipo de enfoque permite distribuir la carga financiera entre varios instrumentos y herramientas, aunque puede requerir un esfuerzo administrativo mayor por parte de las autoridades.

90. Durante la aprobación de los programas, la Comisión evalúa la metodología sobre cuya base se calculan los pagos, así como la base de referencia para los compromisos propuestos con miras a asegurar que únicamente cubran acciones adicionales a los requisitos obligatorios y a las prácticas habituales. Los Estados miembros también deben garantizar que los cálculos son adecuados y que son confirmados o realizados por un organismo funcionalmente independiente.

Durante las auditorías se verifica el posible solapamiento con los fondos de la UE o con los fondos públicos nacionales, en el marco de la aplicación del sistema de control para todas las medidas u operaciones sujetas a una auditoría determinada. La Comisión utilizará un resultado de la fiscalización en la evaluación global de la correcta aplicación de las medidas u operaciones; dicho

resultado formará asimismo parte del procedimiento de liquidación de conformidad; en algunos casos podrá conducir a una modificación del programa de desarrollo rural.

92. Pese a que el sistema común de seguimiento y evaluación (SCSE) define indicadores para medir los resultados de la PAC, el sistema actual no contiene ningún indicador específicamente relacionado con el bienestar animal. No obstante, se recopilan indicadores de realizaciones a nivel de las medidas, y se atribuyen a los respectivos ámbitos de interés.

Es necesario alcanzar un equilibrio entre la definición de los indicadores de seguimiento, su rentabilidad y la disponibilidad de datos. La valoración de los resultados generales de las medidas debe situarse en el contexto de la evaluación; para ello, los indicadores del SCSE ofrecen únicamente una función de apoyo y los Estados miembros gozan de libertad para establecer indicadores adicionales.

93. Lo ideal es valorar el apoyo al bienestar animal en el contexto de la evaluación. En el período 2007-2013 se llevó a cabo una síntesis de las evaluaciones sobre los efectos de la medida 215 «Ayudas relativas al bienestar de los animales», sobre la base de las evaluaciones *ex post* de los Estados miembros en los que se aplicó la medida. Está previsto que la evaluación, junto con el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña, se publique en el último trimestre de 2018.

95. La medida 215 «Ayudas relativas al bienestar de los animales» se ejecutó en once Estados miembros (treinta regiones). El gasto total del Feader ascendió a 1 000 millones EUR. La síntesis de las evaluaciones *ex post* consideró que el efecto de la medida había sido limitado, debido en parte al bajo número de regiones en las que se ejecutó la medida.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

99. La estrategia para el bienestar animal incluía un compromiso de examinar la viabilidad de introducir un marco legislativo simplificado en la UE. Esto contribuyó a la adopción del Reglamento sobre controles oficiales en 2017 y a la consiguiente creación del primer centro de referencia de la UE para el bienestar de los animales en marzo de 2018.

La Comisión reconoce que la estrategia no incluía indicadores de objetivos para medir todos los objetivos de la estrategia (véase la respuesta de la Comisión a los apartados 28 y 31). Las acciones no se han evaluado todavía desde su finalización, a principios de 2018, por lo que aún no se han materializado los efectos de todas estas acciones.

Desde 2017 la Comisión ha llevado a cabo varias actividades centradas en los tres ámbitos prioritarios siguientes:

- una mejor aplicación de las normas de la UE sobre el bienestar animal,
- el desarrollo y la utilización de compromisos voluntarios por parte de las empresas para continuar mejorando el bienestar animal,
- la promoción de las normas de bienestar animal de la UE a escala mundial.

100. La Comisión considera que la cuestión del sacrificio sin aturdimiento previo es compleja y requiere un examen pormenorizado debido a sus implicaciones en relación con las diferentes comunidades religiosas.

Recomendación 1 – Marco estratégico para la política de la Comisión sobre bienestar animal

a) La Comisión acepta la recomendación n.º 1, letra a), y tiene previsto llevar a cabo una evaluación de la estrategia para el bienestar animal de 2012. El calendario de dicha evaluación deberá tener en cuenta que todavía no se han materializado los efectos de todas las acciones, junto con el importante volumen de recursos que requiere este complejo trabajo.

b) La Comisión acepta la recomendación 1, letra b). Dicha recomendación se aplicará mediante la definición de zonas o sectores y el desarrollo de una metodología que permita comparar los resultados de los diferentes Estados miembros.

c) La Comisión acepta la recomendación 1, letra c).

102. La naturaleza de las acciones requeridas influye en los plazos en que es posible lograr avances en los Estados miembros. La Comisión prosigue con su labor de supervisión y seguimiento de estas cuestiones.

Véanse las respuestas de la Comisión al recuadro 3 y a los apartados 59 a 62.

Recomendación 2 – Medidas coercitivas y orientativas de la Comisión en el ámbito del cumplimiento

a) La Comisión acepta la recomendación 2, letra a). Ya existen mecanismos que permiten efectuar un seguimiento de las recomendaciones de las auditorías y aplicar la legislación de la UE.

La Comisión cuenta con procedimientos sistemáticos para llevar a cabo el seguimiento de las recomendaciones de las auditorías desde 2005, y existe la posibilidad de recurrir a actuaciones ejecutivas incrementales cuando se producen incumplimientos persistentes de las normas de la UE. La eficacia de los procedimientos es objeto de análisis periódicos.

Sin embargo, la Comisión reconoce que existe margen de mejora para reducir el plazo de adopción de medidas que respondan satisfactoriamente a las recomendaciones formuladas a raíz de sus auditorías, así como para ejecutar disposiciones legislativas, en particular aquellas que llevan mucho tiempo en vigor.

En consecuencia, la Comisión trabaja para mejorar sus procedimientos para el seguimiento y la aplicación de toda la legislación relativa a la alimentación y la salud; por supuesto, este trabajo incluirá el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el marco de las auditorías de la Comisión.

b) La Comisión acepta la recomendación 2, letra b), y debatirá con los Estados miembros sobre posibles mejoras en el sistema TRACES para apoyar la elaboración de los análisis de riesgos de los Estados miembros para las inspecciones en el transporte de animales vivos.

Recomendación 3 – Mejorar la coordinación entre las inspecciones oficiales y la condicionalidad

La Comisión no acepta la recomendación 3, letra a).

A juicio de la Comisión, en los casos en que las inspecciones oficiales a las que se refiere el TCE se utilizan para alcanzar el porcentaje mínimo del 1 % de beneficiarios que deben someterse al control de condicionalidad (artículo 68 del Reglamento (UE) 809/2014), dichas inspecciones se encuentran dentro del ámbito de aplicación de las auditorías de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, y la exhaustividad es uno de los aspectos que se evalúan de los informes relacionados. No obstante, cuando dichas inspecciones oficiales se realizan una vez superado el porcentaje mínimo de control, y, por tanto, quedan fuera del ámbito de aplicación del marco de condicionalidad, los inspectores no tienen ninguna obligación legal de calificar y valorar sus conclusiones a la luz de las normas de condicionalidad, ni de elaborar posteriormente informes al respecto. Por consiguiente, y a menos que notifiquen sus resultados, los citados controles —o la exhaustividad de sus informes— no pueden estar cubiertos por las auditorías de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

b) La Comisión acepta la recomendación y llevará a cabo un seguimiento de su aplicación en el contexto del grupo de expertos en materia de condicionalidad.

104. La promoción del bienestar animal forma parte de una prioridad más amplia de abordar la organización de la cadena alimentaria. La política de desarrollo rural ofrece un marco o conjunto de herramientas flexible que permite a los Estados miembros, en consonancia con el principio de subsidiariedad y en el contexto de la gestión compartida, decidir la mejor forma de respaldar la mejora del bienestar animal, de acuerdo con los objetivos de la política de la UE y con el contexto, el potencial y las necesidades específicas de los Estados miembros o las regiones. Casi una tercera parte de los programas de desarrollo rural que se ejecutan en el período 2014-2020 incluye esta medida e indica el número de beneficiarios receptores de ayuda.

En lo que atañe al riesgo de peso muerto, la Comisión considera que los ganaderos necesitan apoyo financiero para respetar unos compromisos que van más allá de los requisitos de referencia del bienestar animal. Se supone que el diseño de la medida, basado en el principio de que únicamente deben apoyarse en el marco de la medida de «bienestar animal» actuaciones que superen los requisitos obligatorios, debe evitar el efecto de peso muerto.

La Comisión continúa difundiendo buenas prácticas y ejemplos de mejora del bienestar animal a través de una combinación adecuada con otras medidas de desarrollo rural, en particular inversiones, formación y transferencia de conocimientos.

Recomendación 4 – Utilizar las ayudas al desarrollo rural para cumplir objetivos de bienestar animal

a) La Comisión acepta esta recomendación, que se apoya en la práctica aplicada en el actual período de programación.

Se espera que los Estados miembros definan los compromisos en relación con la medida 14 de manera que se establezca el nivel de referencia y se superen las prácticas habitualmente aplicadas, con objeto de garantizar que las ayudas consigan realmente valor añadido y se evite la sobrecompensación. En el caso de que se modifique el programa o se vuelva a introducir la medida en el actual período de programación, la Comisión seguirá alentando a los Estados miembros a aplicarla, sobre todo en los sectores con mayores necesidades. Por ejemplo, todas las medidas que se adopten en el sector del porcino contribuirán también a un mayor cumplimiento de la Directiva en cuestión. Siempre se consulta a la DG Salud y Seguridad Alimentaria antes de aprobar una nueva medida que afecte al bienestar animal en el ámbito del desarrollo rural.

El hecho de incluir el bienestar animal entre los objetivos específicos del desarrollo rural para el período 2021-2027 debería potenciar aún más el lugar que ocupa el bienestar de los animales en el contexto del desarrollo rural.

b) La Comisión acepta la recomendación de animar a los Estados miembros a intercambiar buenas prácticas sobre indicadores adicionales de resultados y de impacto (no obligatorios, por tanto) para las medidas de fomento del bienestar animal. Es preciso señalar que las propuestas para la CAP de cara al período posterior a 2020 incluyen el objetivo específico de «mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular la preocupación por unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en materia de bienestar de los animales» así como un indicador fundamental, el O.16 – «Número de unidades de ganado mayor cubiertas por una ayuda en favor del bienestar de los animales, de la sanidad animal o de medidas de bioseguridad más estrictas». Además, la propuesta incluye un indicador común de resultados, el R.38 – «Mejorar el bienestar de los animales: Porcentaje de unidades de ganado mayor cubiertas por acciones financiadas para mejorar el bienestar de los animales». En consecuencia, la Comisión puede comprometerse a promover el intercambio de buenas prácticas en lo que atañe a los indicadores relativos al bienestar animal de cara al futuro.

c) La Comisión acepta esta recomendación, que se apoya en la práctica aplicada en el actual período de programación.

El sitio web de la Red Europea de Desarrollo Rural ofrece numerosos ejemplos de buenas prácticas para proyectos dirigidos a mejorar el bienestar de los animales, que incluyen proyectos de inversión(https://enrd.ec.europa.eu/search/site/animal%20welfare_en).

El hecho de incluir el bienestar animal entre los objetivos específicos del desarrollo rural para el período 2021-2027 debería potenciar aún más el lugar que ocupa el bienestar de los animales en el contexto del desarrollo rural. No obstante, en el contexto del nuevo modelo de ejecución propuesto para la PAC después de 2020, la Comisión no se encuentra actualmente en posición de asumir compromisos más concretos en lo que se refiere a la provisión de orientaciones a los Estados miembros.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	13.9.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	12.7.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	3.10.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	8.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1159-8 doi:10.2865/047532 QJ-AB-18-026-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-1176-5 doi:10.2865/354876 QJ-AB-18-026-ES-Q

Las normas de bienestar animal de la Unión Europea, en vigor desde hace varias décadas, son de las más estrictas del mundo y sus objetivos forman parte de la Política Agrícola Común (PAC). La última estrategia de la Comisión para el bienestar animal tenía como finalidad atender las cuestiones de cumplimiento y mejorar las sinergias con la PAC. El Tribunal concluyó que, si bien las medidas de la UE para mejorar el bienestar animal tuvieron éxito en algunos ámbitos, su ejecución sufrió varias demoras y aún existen insuficiencias en algunos aspectos relacionados con cuestiones de bienestar en la explotación, durante el transporte y en el sacrificio. El Tribunal formuló recomendaciones referentes al marco estratégico, las medidas coercitivas y orientativas de la Comisión para asistir a los Estados miembros en lograr el cumplimiento, y las medidas para reforzar los vínculos entre el bienestar animal y la política agrícola.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.