

III JORNADAS DE SANIDAD VETERINARIA

I ENCUENTRO SOBRE LA SITUACION ACTUAL DE LA RABIA EN LA CUENCA
MEDITERRANEA

Ponencia:

La legislación como instrumento de Control en la Rabia

Ponente:

José Jerónimo Estévez

Del Cuerpo Nacional Veterinario
Del Cuerpo de Veterinarios Titulares
Secretario de la Academia de Ciencias Veterinarias de
Andalucía Oriental
Doctor en Derecho

Nerja, 16 de diciembre de 1995.

LA LEGISLACIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA RABIA

En primer lugar tengo que agradecer a mis compañeros veterinarios malagueños, organizadores de estas III Jornadas de Sanidad Veterinaria el honor que me hacen al invitarme a colaborar en las mismas.

Estoy seguro que más que por mis méritos se han dejado guiar por razones de amistad, amistad que me vienen dispensando desde hace años los miembros del Colegio de Málaga que con tanto acierto preside D. José Luis Fernández Navarro.

De ahí que nuevamente esté dispuesto a corresponder, con las limitaciones de mi capacidad, a ese cariño profesado por mis estimados compañeros.

En segundo lugar tengo que felicitar a los organizadores por la elección del tema, "La situación actual de la rabia en la cuenca mediterránea", ya que demuestra una visión amplia y global del problema, como corresponde a la realidad presente.

Por ello, antes de entrar en la materia de mi ponencia y ante la presunta diversidad cultural de los que participamos en estas jornadas, me voy a permitir unas brevísimas consideraciones sobre cómo, históricamente hablando, nuestras afinidades son mucho más profundas que las diferencias.

Está comprobado que la cultura griega hunde sus raíces en la cultura egipcia. Esto vale para la ciencia, la filosofía y la religión, que no serían del todo explicables sin el precedente egipcio. En su "Pequeña Historia Universal de la Ciencia" ha podido afirmar Hans Joachim Störig: "Podemos considerar como los más importantes maestros de los griegos a los egipcios y a los asirios" (I pag. 69).

Con más evidencia y amplitud aún están constatados los influjos culturales griegos en los romanos. Dice a este propósito el autor anteriormente citado: "Si bien Grecia se convirtió políticamente en una colonia romana, culturalmente Roma se convirtió en una colonia griega". Quizás exagere un poco Störig, pero en el fondo su juicio es certero.

Con la romanización y cristianización de todo el Mediterráneo, la unidad de los pueblos que se asoman a él, es decir, Aegyptus, Cyrene, Africa proconsularis, Numidia, Mauritania, la Baetica, la Tarraconensis, la Narbonensis, Italia, Dalmatia, Asia Minor y Palaestina se hace más fuerte.

Esta unidad parece romperse, cuando el imperio romano se parte en dos: Bizancio y Roma. Ruptura solo política, hay que añadir, porque las comunes raíces culturales de los dos imperios siguen vivas. Los filósofos y sabios occidentales, que en el siglo VI emigran a Siria, llevan consigo el bagaje cultural griego.

El Islam, que un principio parece romper también la unidad mediterránea no sólo no la rompe sino que es el intérprete y portador de la cultura griega que será vertida al latín en la escuela de Traductores de Toledo. Este flujo y reflujo de las mismas ideas originales es lo que ha impedido que la comunidad de pueblos mediterráneos no se rompa nunca.

Perdonad este excursus que parece apartarnos un tanto de los objetivos concretos de estas Jornadas, pero que puede ser útil para situarnos correctamente en la perspectiva histórica. Esta nuestra vocación espiritual mediterránea ha de estar presente cuando abordamos temas tan materiales como la situación actual de la Rabia, que es lo que hoy nos reúne en esta ciudad mediterránea.

El tema que se me ha designado es "la legislación como instrumento de control de la rabia".

En la lucha contra las zoonosis, y específicamente contra ésta, son necesarios, pero no suficientes unos medios o instrumentos personales, como pueden ser profesionales científicamente cualificados, unos medios técnicos, como laboratorios correctamente equipados, vacunas eficaces, etc. Además hace falta también unos instrumentos jurídicos que de forma coactiva obliguen a poner en práctica las medidas que el legislador en cada momento considere más idóneas, basadas en los conocimientos que aportan las Ciencias Veterinarias y Médicas.

Esos deberes y limitaciones que el Estado impone a los administrados están justificados por razones de protección de intereses públicos. Estas actuaciones se engloban dentro de lo que se denomina policía sanitaria.

A este respecto, dice el profesor Valenzuela, que esta función de policía, en general, es admitida en el actual sistema histórico del Estado de Derecho, pues si bien en dicho estado el individuo está protegido jurídicamente en su libertad, no es menos cierto que el uso y abuso de dicha libertad puede ocasionar peligros en la libertad y derechos de sus semejantes, y de ahí la legítima y necesaria intervención de la Administración, en aras del interés público que tiene encomendado servir, por lo que la libertad deja de ser un derecho absoluto del ciudadano ya que puede y debe ser limitado por razones de interés público.

Los autores que tratan el tema, identifican los términos policía y orden público. Así Hauriou, decía que los elementos integrantes del orden público son, la tranquilidad pública, la seguridad pública y la salubridad pública.

Por ésto el profesor Quintana, siguiendo el criterio de otros autores dice que "en una primera aproximación, la llamada policía sanitaria quedaría conformada por un conjunto de instrumentos cuya materialización puede llegar a depender del uso coactivo de la fuerza pública, de ahí que algunos aspectos de la sanidad pública, precisamente los necesitados del ejercicio de las potestades policiales, hayan tenido, y en la actualidad aún

conservan alguna conexión con el orden público, lo que explica la tradicional dependencia del sector sanitario del Estado al Mº de la Gobernación.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Al ser la rabia una enfermedad zoonósica cuya aparición causaba verdadero horror al público, no es extraño que desde antiguo las autoridades promulgaran normas de policía sanitaria para evitar su propagación.

Ciñéndonos a España, es obligado citar un informe que fue pedido a principios del siglo XIX conjuntamente al Real Colegio Veterinario (o Escuela de Veterinaria) y al Real Colegio de Medicina de San Carlos de Madrid por la Sala de Alcaldes. Dicho informe fue emitido con fecha 31 de agosto de 1802.

En él se recomiendan actuaciones de policía sanitaria, que demuestran el estado sanitario de nuestras poblaciones. Así expresan que los dueños de los perros los tengan siempre en sus casas y cuando salgan de ellas los tengan atados.

Que para extinguir todos los perros que quedan por las calles abandonados de sus dueños se podrá poner un veneno activo, como es el matacán o habas de San Ignacio, con pan, carne u otro alimento, en algunos basureros más concurridos de ellos, ... y que traperos ... vendrán al cuidado de llevarlos, así que mueran, a los basureros de fuera de la villa, haciendo un hoyo profundo de dos varas y media a tres para enterrarlos y encima se pondrá una porción de cal viva por capas y después tierra apisonada.

Será obligación de los traperos el que a las diez de la mañana todos los perros y otros animales que se encuentren muertos por las calles los lleven a enterrar, y no arrojarlos, como suelen hacerlo, en basureros existentes en el centro de la capital.

El 17 de julio de 1.863 se promulga una Real Orden del Mº de la Gobernación para prevenir la "Hidrofobia" donde se hacía público los peligros de los animales enfermos y establece medidas sanitarias que deben adoptarse por las autoridades locales: se dé muerte a los animales rabiosos y a los mordidos por éstos; matanza de animales vagabundos, valiéndose de estricnina mezclada con alimentos con las precauciones consiguientes; publicar con repetición bandos en que se encargue el cumplimiento de las disposiciones; recomienda que no se favorezca la producción de la "rabia espontánea" maltratando a los perros, persiguiéndolos o sujetándolos a largas privaciones de alimento o de bebida.

Pero es en el actual siglo XX, cuando la Comunidad científica había asimilado los importantísimos descubrimientos del eminente sabio Luis Pasteur, cuando se legisla con más conocimiento del tema.

Una Real Orden de 14 de mayo de 1901 ordenaba la elaboración de un Reglamento de Policía Sanitaria de los Animales Domésticos y la Instrucción General de Sanidad, aprobada por R.D. de 12-1-1904, reiteraba en su disposición transitoria 5ª la elaboración de dicho Reglamento.

Este se promulga el 3 de julio de 1904 (Gaceta del 12 de diciembre), donde dedica los arts. 163 al 168 a la Rabia.

En él se estipula que los perros tienen que circular por la vía pública con bozal, collar y medalla y si no serán capturados y muertos por los agentes de la autoridad.

Se dice que los perros mordedores sospechosos de rabia, "se someterán por espacio de 8 días a vigilancia sanitaria", lo que demuestra que aún no era bien conocida la epidemiología de la enfermedad.

La enfermedad seguramente produciría verdaderos "estragos" en los soldados. De ahí se explica la Real Circular del 11-3-1902 del Mº de la Guerra sobre Hidrofobia.

El Reglamento de 1904 fue derogado por la Ley de Epizootias de 1-12-1914, (1ª Ley de Epizootias de España).

Para el desarrollo de la Ley se promulgan dos Reglamentos: Uno, provisional de Epizootias el 4-6-1915 sustituido parcialmente por otro definitivo el 30-8-1917 y otro Reglamento de Zoonosis del 15-5-1917 del Mº de la Gobernación (Gaceta del 17), aún en vigor. El art. 12 establece que "tanto las Autoridades como los particulares facilitarán la gestión de los funcionarios sanitarios a que se refiere el presente Reglamento, los que si fuera necesario podrán disponer de los Agentes de la Autoridad para que los auxilien en el cumplimiento de su misión.

Ya se recoge los 14 días de observación para los perros mordedores.

Sólo circularán por la vía pública los perros provistos de bozal y con collar portador de una chapa metálica en la que estén inscritos el nombre y apellidos y domicilio del dueño. Los que circulen sin estos requisitos serán capturados o muertos por los agentes de la autoridad. Los perros portadores de collar que sean reclamados por sus dueños, éstos pagarán, además de los gastos, una multa no inferior a 5 ptas.

La declaración de la rabia lleva consigo la vacunación obligatoria de todos los perros del término o términos declarados.

Por el Acuerdo de París de 25 de enero de 1924, ratificado por España el 11-2-1927 (Mº de Estado, Gaceta del 3-3-1927) se crea la Oficina Internacional de Epizootias.

Se fija la sede en París y la Oficina tendrá como finalidad principal, entre otras, iniciar y coordinar todas las

investigaciones o experiencias relativas a la patología o profilaxis de las enfermedades infecciosas del ganado, para las cuales cabe solicitar la colaboración internacional (art. 19 a) de los Estatutos).

La Ley de epizootias sufre varias reformas pues la ley tiene que ir adaptándose a los avances de la época.

- Decreto-Ley de 26-11-1925.

- Decreto-Ley de 1-3-1929, que es un nuevo Texto con rango de Ley, que lo desarrolla un nuevo Reglamento de 6-3-1929, que a su vez, llegada la República es derogado por otro aprobado por Orden de 26-9-1933.

Son importantes en la lucha contra la rabia las siguientes disposiciones:

- R.O. de 1-7-1927 (Gaceta del 2), da normas respecto a la recogida de perros vagabundos, prohibiendo en absoluto el empleo de estricnina y otros venenos, que determinan una muerte de grandes sufrimientos y dan ocasión a abominables escenas en la vía pública impropia de pueblos civilizados.

Que los perros recogidos se tengan secuestrados y alimentados durante tres días a disposición de sus dueños y otros tres de venta, dándose después muerte por el procedimiento humanitario de la asfixia a los no reclamados o vendidos.

Que al dueño de todo perro recogido o que circula suelto sin bozal, se le impondrá una multa de 5 ptas (que debe abonar en el acto ... aunque manifieste que renuncia a su perro).

Se les da a las Sociedades Protectoras de animales la autorización para la recogida de perros vagabundos.

La Real Orden de 16 de junio de 1928 (Gaceta del 25) ordena a los Gobernadores Civiles y a los Inspectores Pecuarios que adopten las más severas medidas haciendo cumplir los preceptos del Reglamento en evitación de la Rabia y exageren su celo publicando circulares, fijando pasquines, etc. Que no se facilitará vacunas preventivas contra la rabia si no se acompaña de autorización de la Alcaldía, manifestando bajo su responsabilidad que el animal quedará sometido a vigilancia sanitaria durante 40 días.

- Circular de la Dirección de Agricultura de 1-8-1928 ampliada por otra de 26-7-1929 reiteran que no se autorizará la vacunación de perros sino en el caso de que los propietarios lo deseen y los respectivos alcaldes, bajo su directa responsabilidad, lo autoricen.

En cuanto a las sanciones, la Circular del MQ de Agricultura de 1929 establecía que "a los dueños de perros que no cumplan con lo dispuesto en estas disposiciones se les impondrá una multa que no bajará de 5 ptas. La ocultación de la enfermedad y demás transgresiones se castigarán con multa de 50 a 500 ptas., cuando

se cometan por los particulares y con la multa de 100 a 1,000 ptas. para las Autoridades, funcionarios, reincidentes, Institutos proveedores de vacuna, sin perjuicio de las demás responsabilidades que en derecho sean exigibles por los daños causados". Se está refiriendo a las responsabilidades penales y a las responsabilidades civiles por culpa o negligencia del art. 1905 del Código Civil.

La Orden de 21 de abril de 1934 (Gaceta del 25), ordena a los Gobernadores Civiles y Autoridades municipales que exijan "el cumplimiento más exacto que regulan la policía de perros y lo que establece el Reglamento de Epizootias de 28 de septiembre de 1933 (Gaceta del 3 de octubre). Publicarán bandos que insertarán en el Boletín de la Provincia. Los Inspectores Provinciales de Sanidad vigilarán y harán cumplir las disposiciones, imponiendo por su parte las sanciones correspondientes a que les autoriza el Reglamento de Sanidad Provincial.

Con todo lo expuesto, hemos intentado demostrar que siempre se han utilizado medidas coercitivas, de policía sanitaria, con un régimen sancionador para los infractores de las normas, como instrumento jurídico en la lucha contra esta enfermedad.

SITUACION ACTUAL.

En el momento actual, y respecto al tema que nos ocupa, hay que tener presente dos acontecimientos de suma transcendencia:

1º La aprobación de la Constitución Española el 6 de diciembre de 1978.

2º La incorporación de España a la CEE en enero de 1986.

CONSTITUCION ESPAÑOLA.

El art. 43.1. reconoce el derecho a la protección de la Salud y el punto 2 establece: "Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto"

Por la distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, éstas, según el art. 148.1.7ª tienen competencias sobre la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Pero el tema que nos ocupa no es ganadero sino sanitario, por tratarse de una zoonosis con repercusiones en la Salud Pública. De ahí que la competencia les viene atribuidas a las CC.AA. por el art. 148.1.21ª: Sanidad e higiene.

Pero por el art. 149.1.16ª el Estado se reserva la competencia exclusiva sobre: "Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la Sanidad".

A este respecto dice la sentencia nº 32/83 de 24 de abril que las bases y la coordinación hay que entenderlas referidas a la sanidad interior, esto es, a la sanidad dentro del territorio nacional.

También hay que tener en cuenta, que según el art. 149.3 de la C.E. in fine: "El derecho estatal será, en todo caso supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

En base a ello, se promulgó la ley 14/86 General de Sanidad de 25 de abril (BOE del 29).

En el tema de la lucha contra las zoonosis habría que citar, entre otros el art. 32.1. de dicha Ley: "Los medios y actuaciones del sistema sanitario estarán orientados prioritariamente a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades". Y el art. 62 3: "Las actuaciones de las Administraciones Públicas Sanitarias estarán orientadas a garantizar que cuantas acciones sanitarias se desarrollen estén dirigidas a la prevención de las enfermedades y no sólo a la curación de las mismas".

La ley impone un mandato a las C.C.A.A. para que establezcan las acciones sanitarias para la prevención de las zoonosis, entre ellas la rabia.

Y para ello, las C.C.A.A. dispondrán como medios personales y técnicos de los Servicios Veterinarios. Así se desprende del art. 82 2 de la Ley: "Así mismo, se considera actividad básica del sistema sanitario la que pueda incidir sobre el ámbito propio de la Veterinaria de Salud Pública, en relación con el control de higiene, la tecnología y la investigación alimentarias, así como la prevención y lucha contra las zoonosis y las técnicas necesarias para la evitación de riesgos en el hombre debidos a la vida animal o a sus enfermedades".

En esta línea de que el Estado debe coordinar y regular con una legislación básica el tema de las zoonosis, hay que interpretar el art. 40.12 de la Ley cuando establece: "La Administración del Estado, sin menoscabo de las competencias de las C.C.A.A., desarrollarán las siguientes actuaciones: Los servicios de vigilancia y análisis epidemiológicos y de las zoonosis, así como la coordinación de los servicios competentes de las distintas Administraciones Públicas Sanitarias, en los procesos o situaciones que supongan un riesgo para la salud de incidencia o interés nacional o internacional".

Como refuerzo al contenido de este artículo es la sentencia del Tribunal Constitucional de 28-4-1983 (tomada del Dr. Quintana López) en un conflicto de competencias cuyo origen estuvo en el R.D. 2824/1981, de 27 de noviembre, de Coordinación y Planificación Sanitaria, cuyo art. 22.11 dispone: "en el ejercicio de las funciones que por su naturaleza han de ser gestionadas a nivel nacional ... la Administración sanitaria del Estado desarrollará las siguientes actuaciones: los servicios de vigilancia y análisis epidemiológicos de los procesos o plagas de incidencia o interés nacional".

La sentencia especificaba que "los servicios que alude pueden servir tanto para cumplir las funciones de vigilancia y análisis en territorio de Comunidades que no hayan asumido competencias en materia de Sanidad, como para contribuir con las que sí las tengan en caso de procesos o plagas que por su incidencia superior al ámbito de una Comunidad requieran un tratamiento y una actuación más natural".

Por tanto, para la lucha contra la rabia, dada la situación actual, estaría justificado que el Estado promulgue unas normas básicas de carácter general sobre la materia.

Tenemos el precedente de la Orden del Mº de Agricultura de 12-3-1985 que establecía un cordón sanitario frente a la frontera francesa por existir en Francia una epizootia de varroasis y que por entrar en conflicto con la Orden de 30 de abril de 1985 de la Consejería de la Generalidad Catalana, el Tribunal Constitucional resuelve a favor de la Orden Ministerial apoyándose en la competencia del Estado en materia de Sanidad exterior.

Lo ideal sería la promulgación de una nueva normativa sobre Sanidad Animal, como propugna el profesor Quintana López en base al informe de la Ponencia sobre Sanidad Animal, designada en la Comisión de Agricultura y Pesca en el Senado (B.E.C.G. Senado, Serie I, nº 331-5-6-1992).

LEGISLACION EN VIGOR:

En relación con el tema, sigue en vigor el Reglamento de Zoonosis (Mº de la Gobernación) de 15-5-1917 (Gaceta del 17), la Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952 (BOE del 23) y el Reglamento que la desarrolla aprobado por Decreto de 4 de febrero de 1955 (Mº de Agricultura, BOE de 25 de marzo), modificado por el Decreto 1665/76 de 7 de mayo (BOE de 21 de julio) que actualizó las sanciones, y el R.D. 959/86 de 25 de abril (BOE 19 de mayo) por el que se establece la lista de enfermedades de animales de declaración obligatoria y la normativa para su notificación.

Entre dichas enfermedades está, como es natural, la rabia.

No podemos extendernos a comentar el Reglamento de Epizootias, por razones obvias. Solamente señalamos que el Capítulo XLIV -arts. 346 al 351- está dedicado a la Rabia. Señala las medidas a tomar en caso de aparición de la enfermedad.

El art. 350 establece que siendo medida fundamental en la lucha contra la rabia la vacunación profiláctica de los perros, la Dirección General de Ganadería podrá decretar y desarrollar campañas nacionales de vacunación antirrábica canina obligatorias.

Y el art. 351 obliga a los municipios a tener censados y registrados los perros y que dispongan de un servicio de recogida de los vagabundos.

La vacunación antirrábica obligatoria de perros ha sido una práctica habitual en España. Así, antes de promulgarse la Ley de epizootias, el Decreto de 17 de mayo de 1952 (Mº de la Gobernación, BOE de 26 de junio), en su art. 1º establecía que "será obligatorio en todos los municipios el registro y matrícula de los perros radicados en el término y la vacunación obligatoria de los mismos por cuenta de su dueño".

La Orden (del Mº de la Gobernación) de 5 de diciembre de 1974 (BOE del 25) regula la recogida de perros vagabundos.

Con motivo del último foco de rabia aparecido en Málaga el año 1975, se publicó la Orden del Mº de la Gobernación de 14 de junio de 1976 (BOE del 14 de julio), modificada por la de 16 de diciembre del mismo año (BOE 3-2-1977), por la que se dictan normas sobre medidas higiénico-sanitarias en perros y gatos de convivencia humana. Establece medidas rigurosas, motivadas por la circunstancia de aquellas fechas. Es norma supletoria estatal en todo lo que no contradiga las normas sobre la materia por las C.C.A.A.

Respecto a Andalucía, hay que citar tres normas promulgadas y que afectan por tanto solamente al territorio de nuestra Comunidad.

I. La Orden conjunta de las Consejerías de Salud y Agricultura y Pesca de 24 de junio de 1987 (BOJA del 1-julio) por la que se dictan normas para el desarrollo del programa de prevención y lucha antirrábica.

La Orden está estructurada en 7 apartados con un preámbulo o exposición de motivos. En éste especifica que "conocida la situación epizootológica de la rabia, erradicada en España y considerando la exposición y riesgo que para Andalucía supone el carácter enzoótico de dicha enfermedad en los países del norte de Africa y en consecuencia con las directrices establecidas por la Comisión Central de Lucha Antirrábica, a cuyo fin las campañas de prevención y lucha antirrábica se ajustarán, en todos sus extremos, a lo que a continuación se dispone".

Suponemos que el último párrafo alude al art. 149.1.16 de la C.E., tantas veces citado que otorga al Estado competencias exclusivas en "bases y coordinación general de la sanidad"

Los puntos en que se estructura la Orden son:

1. Censado de la población canina.

En ella se especifica que "todos los Ayuntamientos, antes del 15 de mayo de cada año confeccionarán el censo canino ... Y que "en la 2ª quincena de mayo de cada año, las gerencias

provinciales del S.A.S. remitirán a la D. Gerencia del S.A.S., una relación de los Ayuntamientos que no hayan cumplimentado el censo".

2. Control de la población canina y felina.

Se da competencia a los Ayuntamientos para la captura y recogida y en su caso sacrificio de los perros y gatos.

Los animales agresores serán sometidos durante 14 días a vigilancia sanitaria.

Las Sociedades Protectoras de Animales y Plantas, podrán colaborar en la recogida de perros vagabundos, pero no podrán cederlos, sin haber sido previamente censados por el Ayuntamiento, vacunado contra la rabia, ... y reconocido por un veterinario que extenderá ... el certificado de sanidad animal.

3. Inmunización antirrábica.

La vacunación antirrábica afectará a todos los perros que hayan cumplido tres meses. La vacunación de gatos será voluntaria.

La vacunación dará comienzo el día 1 de mayo de cada año y finalizará el 31 de julio de cada año.

A todos los perros vacunados ... se les proveerá de una medalla metálica numerada y el Veterinario cumplimentará los datos que figuran en la cartilla de vacunación antirrábica en la que será adherido un sello con el año de vacunación.

Todos los veterinarios que practiquen la vacunación, una vez que termine el plazo de vacunación obligatoria, remitirán al jefe de los Servicios Veterinarios del Municipio, la cartulina-ficha sanitaria que figura en la cartilla de vacunación ...

4. Bases económicas.

Aparece el precio del tratamiento antirrábico.

5. Penalización.

Como se trata de normas de policía sanitaria, es imprescindible este apartado. En él se especifica: "Los Delegados Provinciales de Agricultura y Pesca, y Gerencias Provinciales del S.A.S. (hoy Delegación) aplicarán las sanciones, en el ámbito de sus competencias, a los infractores de los preceptos previstos en esta Orden y demás disposiciones vigentes de lucha contra la rabia".

Aunque la redacción jurídica de este punto es muy ambigua y deficiente, de su lectura se desprende:

1º Que no es la única norma por la que se regula la prevención y lucha antirrábica, sino que existen otras

"disposiciones vigentes de lucha contra la rabia". Se está refiriendo a las normas estatales que operan como supletorias (art. 149.3. in fine de la C.E., anteriormente citado).

Esas normas principalmente son la ley y Reglamento de Epizootias y el Reglamento de Zoonosis.

Al no establecer un régimen sancionador, hay que aplicar el establecido por el Título IV-capítulo XXII (penalidad) del Reglamento de Epizootias, ya que el art. 28 de la Ley lo faculta: "En dicho Reglamento se establecerán las sanciones por infracción de lo dispuesto sobre la materia y la autoridad competente para imponerla y se regularán los recursos que puedan entablarse contra acuerdos dictados por preceptos de la presente Ley".

La redacción no puede ser más concisa y completa.

6. Evaluación (de la Campaña).

7. Disposiciones finales.

Entrada en vigor, al día siguiente de su publicación.

II. El año siguiente se publica en el BOJA de 27 de mayo de 1988 otra Orden también conjunta de las Consejerías de Salud y de Agricultura y Pesca, que literalmente dice: "No habiendo variado la situación epizootológica respecto a la Rabia, en el ámbito del ciclo epidemiológico desde el pasado año 1987, ni tampoco la sistemática de lucha contra la enfermedad, las Consejerías de Salud y S.S. y de Agricultura y Pesca han adoptado la siguiente resolución (!):

Prorrogar en sus aspectos técnicos para 1988 la vigencia de la Orden dictada por ambas Consejerías en 1987, con la única modificación del precio del tratamiento antirrábico que será el que se especifica en el Anexo.

Disposición final: la presente Orden entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el B.O.J.A."

Esta es la última norma que afecte a obligatoriedad de vacunación antirrábica y desde 1989 ha venido produciendo gran confusión e inseguridad, entre veterinarios, autoridades municipales y dueños de perros. De tal forma, que en Andalucía, que cada año se venían vacunando la mayoría del censo canino, y más que por las medidas coercitivas, por el convencimiento de los dueños de perros de la necesidad de la vacunación, como consecuencia de una correcta educación sanitaria, se ha ido reduciendo la vacunación a menos de la mitad del censo. Ese escudo inmunitario contra el virus rábico, ante un nuevo foco como el del 1975, se está perdiendo. La confusión era tal, que el Club Nacional del Podenco Andaluz dirige un escrito el 21-10-1994 al Sr. Director General de la Producción Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca, formulando unas preguntas sobre la obligatoriedad de la vacunación antirrábica.

Como el tema era jurídico -de interpretación de la Orden de 1988-, lo lógico hubiese sido, dada la importancia y trascendencia del tema, que el Director General hubiera solicitado un informe razonado a los Servicios Jurídicos de la Consejería.

No se hizo así, y es el Jefe del Servicio de Sanidad Animal el que contesta con fecha 18-11-1994, no el Director General.

De ambos escritos dio gran difusión el Club Nacional del Podenco Andaluz.

El escrito de la Consejería contesta a todas las preguntas formuladas y afirmaba:

"1º No es obligatoria para perros y gatos la vacunación contra la rabia en nuestra Comunidad Autónoma en la actualidad".

"3º Sí es cierto que desde el año 1988 no se han llevado a cabo campañas de vacunación contra la rabia ... ordenadas por la Consejería de Agricultura y Pesca".

"5º La Ley Orgánica 6/1981 de 30-12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuyó la competencia de Sanidad Animal a la Junta de Andalucía, por lo que es este organismo el único competente para declarar una campaña de erradicación de una enfermedad infecto-contagiosa de los animales dentro del territorio de Andalucía".

"6º No existe en el año 1994 algún convenio de colaboración suscrito entre los Colegios Veterinarios ... y la Consejería de Agricultura ... para la ejecución de una campaña de vacunación obligatoria contra la rabia".

Como consecuencia de este escrito, y con el fin de salvaguardar el buen nombre de los Colegios Veterinarios andaluces, la Federación entregó, este año, un escrito a la Consejería de Agricultura que, entre otras, se decía:

"En los primeros meses de 1989, esta Federación contactó con auténticos responsables de ambas Consejerías en demanda de que fuese publicada una Orden sobre Campaña antirrábica, recibiendo la respuesta de que no era necesario reiterar la Orden de 24-6-1987 por cuanto sólo variaba el precio de la vacuna (que lo establecían los Laboratorios) y los honorarios de aplicación (que los fijaban los Colegios oficiales) y que precisamente en 1987 se adoptó el procedimiento de Orden en evitación de las Circulares Conjuntas que tradicionalmente se venían publicando cada año".

Por razones de seguridad jurídica y ante el presumible vacío legal sobre la lucha contra la Rabia que se puede deducir del escrito de contestación, me veo en la necesidad de hacer unos comentarios sobre el contenido del mismo y exponer mi opinión sobre la vigencia o no de la Orden de 1987.

En primer lugar, de una primera lectura de la Orden de 1988, se deduce que la promulgación de ésta no era necesaria ya que viene a decir que la Orden de 1987 está en vigor en 1988. Eso ya lo decía la Orden anterior. Pero añade: "con la única modificación del precio del tratamiento" ... En una correcta técnica jurídica, debería haber dicho: "Por la presente Orden se modifica el punto 4. Bases Económicas, de la Orden de 24-6- de 1987... No sólo no lo hizo sino que además emplea la palabra "resolución" para el acuerdo de ambas Consejerías, lo que añade mayor confusión.

En cuanto al escrito, que ya dijimos carece de razonamiento jurídico, y cuando cita una norma en apoyo a sus afirmaciones, parece desconocer el ordenamiento jurídico español en su conjunto. Así, cuando en el punto 5º dice que el Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981) atribuyó la competencia de Sanidad Animal a la Junta de Andalucía, por lo que es este Organismo el único competente para declarar una campaña de erradicación de una enfermedad infecto contagiosa de los animales, dentro del territorio de Andalucía, no expresa todo lo que dice el Estatuto, ya que el art. 13 establece exactamente, como no podía ser de otra forma: "La C.A. de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 21- Sanidad e Higiene sin perjuicio de lo que establece el art. 149.1.16 de la Constitución".

Ya hemos señalado anteriormente, que según dicho art. el Estado se reserva la competencia exclusiva sobre sanidad exterior y bases y coordinación general de la Sanidad y por tanto no es cierto que sea la Junta de Andalucía la única competente para declarar una campaña de erradicación de una enfermedad infecto-contagiosa. Es más, existen muchas normas del Estado en la lucha contra enfermedades infecto-contagiosas de gran difusión que la Consejería ha aplicado.; por ejemplo: R.D. 425/1985 de 20 de marzo modificado por el R.D. 1346/1992 de 6 de noviembre que establece el programa coordinado para erradicación de peste porcina africana, o el R.D. 1347/92 de 6 de noviembre que modifica las ya numerosas normas estatales de lucha contra la peste equina ... Y así, sigue legislando el Estado, como por ejemplo el R.D. 245/95 de 17 de febrero por el que se establece el programa coordinado de lucha, control y erradicación de la enfermedad de Aujeszky. En el preámbulo de estos RR.DD. se afirma que se dictan en virtud del art. 149.1.16ª de la Constitución. Y así lo reconoce también, como hemos dicho la Ley General de sanidad. Por tanto, el Estado es competente para dictar un programa coordinado para el control y lucha contra la rabia, y dada la situación en la "Cuenca Mediterránea", e incluso en Andalucía con los diagnósticos positivos en quirópteros debería hacerlo.

2º En cuanto a la Orden de 1988, que no tiene justificación, como hemos dicho, insistimos

1) que la de 1987 nacía con vocación de permanencia y de ahí que se repita "cada año" (los Ayuntamientos, antes del 15 de mayo de cada año, etc.).

2) Según el art. 29 2 del Título Preliminar del Código Civil, las leyes (las normas) sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva sobre la nueva materia sea incompatible con la anterior.

En la Orden de 1988 no hay una derogación expresa, como sería: "queda derogada la Orden de 1987 a partir de 1989". Tampoco existe una derogación tácita, ya que por el contenido, alcance y justificación de la norma posterior, no se deduce que la de 1988 sea incompatible con la anterior. Solamente dice que modifica el precio del tratamiento antirrábico.

3) El artículo 3 del Código Civil (del Título II- Aplicación de las normas jurídicas) establece que, "las normas jurídicas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras en relación con su contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo que han de ser aplicados atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas".

En este sentido, la exposición de motivos de la Orden de 1988, dice textualmente: "no habiendo variado la situación epizootiológica respecto a la rabia ... ni tampoco la sistemática de la lucha contra la enfermedad ... " Se desprende que no existe voluntad de derogar, sino todo lo contrario, ya que la "realidad social" y la "finalidad" de la Orden no han cambiado.

A este respecto, la reiterada doctrina sobre el tema está de acuerdo en que el término de vigencia de una norma puede resultar también, aún sin derogación en sentido estricto, en el caso de que dicha norma se dictó en atención y contemplación de una determinada situación que posteriormente ha desaparecido (por ejemplo una calamidad pública). La desaparición de la situación que constituyó la razón de ser la norma, hace que ésta pierda su eficacia. (Cessante ratióne legis, cessat lex ipsa). Precisamente, no es este el caso, como hemos visto.

4) El art. 1.1 del Título Preliminar del C.C. consagra a los principios generales del Derecho como fuentes del mismo y el punto 4 del artículo establece que éstos se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del Ordenamiento Jurídico.

El art. 9.3 de la C.E. garantiza el principio de seguridad jurídica.

Entender que la Orden de 1988 deroga a partir de 1989 la Orden de 1987, iría en contra de este principio de seguridad jurídica, ya que el administrado debe conocer con certeza cuales son sus deberes y derechos.

Además esta decisión crea un conflicto de intereses entre la libertad de vacunación y la salud pública, y debe prevalecer, la salud pública y la seguridad jurídica frente a la libertad de vacunación.

De ahí que de la Orden de 1988 no se puede hacer una interpretación restrictiva, dados, entre otras razones, los intereses que se verían lesionados.

Por todo lo expuesto, se deduce que la Orden de 1987 sigue en vigor, y esperamos el pronunciamiento de la Consejería de Agricultura y Pesca.

Apoya nuestra tesis la legislación que analizaremos brevemente:

III. Resolución de 24 de enero de 1994, de la Dirección Gral. de Salud Pública y Consumo, por la que se dictan normas relativas a la vigilancia epidemiológica para la prevención de la rabia (BOJA del 1-2-1994).

En su exposición de motivos, manifiesta que "aún cuando las actividades de prevención antirrábica están ampliamente recogidas en diferentes textos legales", por lo que por coherencia habrá que entender que en Andalucía existen normas de prevención antirrábica (que sería principalmente la Orden comentada de 1987), "conviene, sigue diciendo, en aras de una mejor comprensión, aclarar y/o definir aquellos aspectos relacionados fundamentalmente con la Vigilancia Epidemiológica y que tras el Decreto 214/88 de 17 de mayo de reestructuración de los Servicios Oficiales Veterinarios de Andalucía, como consecuencia de la división de funciones entre Salud y Agricultura, no quedaron definidas"

La Resolución, respetando la Orden de 1987, como norma jerárquicamente inferior, no la contradice en nada y la presume en vigor cuando en su artículo 9º obliga a vacunar los perros que hayan ocasionado lesiones (mordedores) al finalizar el periodo de observación.

Si no hubiese obligación de vacunar contra la rabia todos los perros, el dueño de uno mordedor, al colaborar en la observación durante los catorce días siguientes, terminaría así sus obligaciones. Si se le obliga a vacunarlos, si esta medida es sólo voluntaria para el resto de los perros, se conculcaría el art. 14 de la Constitución, de que todos somos iguales ante la Ley. Y no se puede entender como sanción porque a lo mejor ni es culpable de la lesión. Luego esta norma, de forma tácita, está reconociendo la validez de la Orden de 1987.

La Resolución, ante la reestructuración de los servicios Veterinarios, recoge las competencias en esta materia de la Consejería de Salud:

Medidas a tomar en caso de la aparición de la rabia, si un animal susceptible de transmitirla lesiona a alguna persona, etc.

Recoge como novedad la decisión de persona lesionada que "rechazan voluntariamente las medidas de control y/o profilácticas ... se solicitará del interesado su renuncia por escrito, y si éste la denegara, el facultativo que presta la

asistencia recogerá esta circunstancia en escrito que adjuntará al formulario A".

Esta decisión es discutible, ya que puede entrar en conflicto con otras normas que impongan el deber de socorro. Piénsese, por ejemplo, en el conflicto presentado entre los huelguistas de hambre y los médicos que tenían la obligación de salvarles la vida. ¿Podrían éstos inyectar suero, medicamentos o incluso, nutrición parenteral en contra de su voluntad o dejarlos morir?

Creo que ante un supuesto de esta naturaleza -una persona mordida por animal diagnosticado de rabia, que se niegue a ser tratado- el médico, además de cumplir lo estipulado por esta Resolución, debería ponerlo en conocimiento del Juez competente.

LEGISLACION COMUNITARIA

Como ya hemos dicho, la incorporación de España a la CEE, en Enero de 1986, obliga a asumir las normas comunitarias.

La Comunidad -Unión Europea- puede dictar disposiciones en forma de Reglamentos, que son de obligado cumplimiento sólo con el requisito de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE).

Pero en temas de Sanidad Animal, la forma habitual de dictar esas normas son a través de Directivas. Estas obligan a los Estados miembros a trasponerla (en España en la forma de Reales Decretos) y publicarla, en nuestro caso en el Boletín Oficial del Estado. A partir de entonces obliga a todos los ciudadanos.

Existen dos Directivas que afectan al tema que nos ocupa que han sido ya traspuestas a nuestro Ordenamiento Jurídico.

1ª Real Decreto 1881/1994, de 16 de septiembre (BOE de 18 de octubre), por el que se establece las condiciones de Policía Sanitaria aplicables a los intercambios intracomunitarios y las importaciones procedentes de países terceros de animales, esperma, óvulos y embriones. Es la transposición de la Directiva 92/65/CEE, del Consejo, de 13 de julio.

En el Preámbulo del R.D. se dice: "con ella (la Directiva) se pretende armonizar las pautas de actuación de Policía Sanitaria y evitar la propagación de enfermedades animales que se produzcan como consecuencia de su comercialización"

El art. 10 está dedicado a las "Condiciones de Policía Sanitaria para los intercambios de hurones, visones, zorros, perros y gatos".

Para el intercambio de estas dos últimas especies animales de cualquier edad se requiere:

a) No presentar el día de la expedición síntoma de enfermedad, en particular de las contagiosas.

b) Y acompañados de un pasaporte individual que permita identificar claramente al animal y en el que conste los datos de vacunación y/o un certificado anexo, completado con el certificado expedido por un veterinario oficial o del que esté encargado de la explotación de origen y en el que la autoridad competente haya delegado esta competencia.

Para los animales de más de tres meses:

a) Estar situados o provistos de un sistema de identificación "microchip"...

b) Haber sido vacunados contra la rabia después de los tres meses de edad con una revacunación anual o de una periodicidad autorizada por el Estado miembro ... mediante la inyección de unas vacunas inactivadas de al menos, una unidad antigénica internacional ...

Deberá certificar la vacunación un veterinario oficial o el veterinario encargado de la explotación y en quién la autoridad competente haya delegado esta competencia.

El certificado de vacunación deberá llevar el nombre de la vacuna y el número del Lote.

En el Anexo I establece las enfermedades de declaración obligatoria "en el contexto del presente R.D.", y, como es natural, se encuentra la Rabia (y añade: de conformidad con el art. 2 de la Decisión 89/455/CEE).

2^a Real Decreto 2491/1994, de 23 de diciembre (BOE 18 enero 1995) por el que se establecen medidas de protección contra determinadas zoonosis y determinados agentes productores de zoonosis, procedentes de los animales y productos de origen animal, al fin de evitar las infecciones e intoxicaciones procedentes de los alimentos.

Es la transposición de la Directiva 92/117/CEE del Consejo de 17 de diciembre publicado en el D.O.C.E. de 15-3-1993.

Estos dos RR.DD. se dictan en base, entre otras disposiciones, en el art. 149-1-1-16^a de la C.E., tantas veces citado y así se dice expresamente en los mismos.

El art. 32 trata de recogida de datos y comunicaciones.

En el apartado 1 estipula que "será de aplicación a la recogida de datos epidemiológicos registrados en el hombre y referidos a la zoonosis contemplados en el presente R.D., la normativa vigente es aplicable en la materia". O sea, en nuestra Comunidad, las normas ya enumeradas de la Junta de Andalucía (completadas con el Reglamento de Epizootias).

Entre las zoonosis que hace referencia el Anexo I están; "La Rabia, Equinococosis/Hidatidosis y otras zoonosis y sus agentes".

En el punto 2 recoge la obligación de los veterinarios de notificar a las autoridades competentes, en cuanto animales tanto domésticos como salvajes, los casos confirmados o sospechosos relativos a las zoonosis.

El punto 5 "A efectos de un conocimiento de la incidencia de las zoonosis que pueden afectar o transmitir los animales silvestres, las autoridades competentes, desarrollarán programas de estudio epizootológico de nuestra fauna".

El art. 6 trata de los Planes y medidas nacionales que serán remitidos a la Comisión Europea.

El punto 1 establece: "A fin de cumplir los objetivos del presente R.D. ... y cubrir los requisitos de información en los demás Estados miembros y a la Comisión Europea, cada Comunidad Autónoma establecerá medidas y planes que serán comunicados al MZ de Agricultura, Pesca y Alimentación, a los efectos de su envío, y de los planes y medidas nacionales, en su caso, a la Comisión Europea, a través del cauce correspondiente.

Hay que advertir que este R.D. entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el BOE, o sea el 19-1-1995.

Opinamos que entre las medidas a que se refiere el artículo citado, podrían figurar la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de la Junta de Andalucía y la Orden Conjunta de las Consejerías de Agricultura y Pesca y Salud de 24 de junio de 1.987, pero modificada en el sentido de adaptarla a la reestructuración de los Servicios Veterinarios andaluces llevada a cabo por el Decreto 214/1988 de 17 de mayo, circunstancia que recogía la Resolución citada.

Para finalizar hemos de manifestar que la Rabia es una enfermedad relativamente fácil de erradicar en países donde el perro es el vehiculador de la misma, como ha demostrado España a través de tantos años, aplicando medidas de policía sanitaria eficaces y así lo reconoce la OMS al recomendar que Andalucía no deje de vacunar, como a continuación nos dirá nuestro amigo y compañero Dr. Orozco, y más difícil en países donde en la epizootología de la misma interviene la fauna salvaje.

Para lograr este objetivo habría que tener en cuenta las propuestas que, de lege ferenda, formulan, entre otros autores, el profesor Quintana, en relación a una nueva normativa de Sanidad Animal.

Por ésto, a mi juicio, la sociedad debería aplicar a la Ciencia - en este caso a las Ciencias de la Salud - el mismo esfuerzo que dedica a la Tecnología, de forma que no prime la Tecnología sobre la Ciencia.

Esperamos que con el esfuerzo conjunto de gobernantes, científicos y particulares, un día la Humanidad se vea exenta de esta terrible enfermedad, como ya ocurrió con la viruela.

Sería el mejor homenaje que podríamos ofrecerle a esa pléyade de científicos, encabezados por el insigne Luis Pasteur, que dedicaron y dedican su vida al estudio y lucha contra ésta y otras enfermedades.

BIBLIOGRAFIA

- British Veterinary Association. September 1995. London.
- Díez Picazo, L. y Gullón, A. Sistema de Derecho Civil F. Ed. Tecnos. Madrid.
- González Rivas y otros (Edición preparada por Constitución Española). Editorial Colex. Madrid 1.988.
- Legislación de Epizootias. Bayer Hnos, S.A. Barcelona 1982.
- Martínez Baselga, Pedro. Policía Sanitaria. Felipe González Rojas, Editor. Madrid.
- Nuevo Diccionario de Legislación. Editorial Aranzadi. Pamplona.
- Quintana López, Tomás. Derecho Veterinario: Epizootias y Sanidad Animal. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Universidad de León.
- Saiz Moreno y Pérez García, J.M. Contribución al Conocimiento Historiográfico de los Servicios Veterinarios de Salud Pública en España. Madrid 1987.
- Sánchez Hernando, F. y otros. El Consultor Jurídico del Veterinario.
- Valenzuela García, F. Policía Sanitaria de los Alimentos. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial. Diputaciones de Almería, Granada y Jaén.
- Veterinaria-Información. Consejo General de Colegios Veterinarios de España. Madrid. Septiembre 1.995.