
Julio/Agosto 2021 | G.4

BIDA. AOL-21-G4

Protección animal: medidas provisionales en el ámbito administrativo

M^a Luisa Gutiérrez Casas

Abogada. Miembro experto de INTERcids

INTERcids, operadores jurídicos por los animales

equipotecnico@intercids.org

RESUMEN

En el ámbito de la protección animal, la adopción de medidas cautelares en casos de maltrato viene mayormente orientada a los procesos penales, quedando olvidada en muchas ocasiones la posibilidad que nos otorga la vía administrativa de adopción de estas medidas. Este artículo se orienta a conocer los instrumentos normativos existentes en el Derecho Administrativo respecto a la adopción de medidas provisionales en los procedimientos sancionadores, instrumentos que pueden ser utilizados por Ayuntamientos y CCAA para preservar la integridad de los animales. Debe considerarse que la Administración local es la más cercana al ciudadano y, por ello, debe articular mecanismos de protección a los animales efectivos y sumarios para evitar situaciones de desprotección.

1. Introducción

Dentro del ámbito de la protección animal y la prevención y castigo de conductas de maltrato, el Derecho se mueve en dos ámbitos: el Derecho Administrativo y el Derecho Penal. Tanto el uno como el otro castigan acciones tipificadas, antijurídicas o culpables orientadas a la protección de los animales. Es el legislador quien, en atención a lo que aprecie en un momento determinado, como infracciones más o menos graves, decidirá si adscribe un concreto ilícito al ámbito administrativo o al penal.

Genéricamente para diferenciarlos deberemos acudir al criterio cuantitativo de la mayor o menor gravedad de la infracción.

El objetivo en ambas disciplinas debe ser preservar el bien jurídico protegido, en este caso la integridad, el bienestar y la vida de los animales, víctimas de cualquier tipo de maltrato. Cuando hablamos de maltrato animal, lógicamente, incardinamos estos casos en el ámbito del Derecho penal, sin embargo existe mucha casuística que puede ser constitutiva de infracciones administrativas.

En este artículo nos centraremos en el maltrato animal desde la vertiente administrativa y, más concretamente, en las medidas preventivas dentro de un proceso sancionador que nos permitan poner a salvo la vida, la integridad y el bienestar de los animales.

Es imprescindible que cualquier legislación administrativa de protección de los animales articule un sistema efectivo y rápido de intervención sumaria, a fin de que – con anterioridad a dilucidar si debe, o no, sancionarse una conducta determinada – se priorice el bienestar del animal supuestamente mal cuidado, abandonado o maltratado, adoptándose las medidas cautelares pertinentes, incluyendo entre ellas la incautación del animal, otorgándose su custodia provisional a otra persona o asociación que lo acoja.

2. Procedimiento administrativo sancionador y medidas provisionales

Según previene el art. 58 de la Ley 39/2015: “Los procedimientos se iniciarán de oficio a través de medios electrónicos por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.”

La nota esencial del procedimiento administrativo es la iniciación de oficio, y dentro de las formas de inicio, resulta de especial interés el inicio mediante denuncia que será la que nos permita intervenir en el procedimiento de una forma más directa.

La denuncia es el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento del órgano administrativo competente la existencia de un determinado hecho que, a su juicio, debiera dar lugar a la iniciación de un procedimiento. En el ámbito que nos encontramos, cualquier ciudadano que sea conocedor de una situación de infracción de la ordenanza o la ley de protección animal o presencie una situación que considere de maltrato o de peligro para un animal puede formular denuncia.

Debemos tener en cuenta la importancia de la condición de interesado o denunciante, entendiendo como DENUNCIANTE aquella persona física o jurídica testigo de una infracción o una actuación imputable como maltrato animal o contraria a la norma y que la comunica o denuncia formalmente.

No es una figura igual al interesado ni, consecuentemente, goza de los mismos derechos en el seno del procedimiento administrativo, como así se recoge expresamente en el art. 62.5 ley 39/2015, que determina que “la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.”

Al denunciante, en principio, solo se le otorga el derecho a ser informado de la iniciación o no del procedimiento, y así se prevé en el art. 64.1 ley 39/2015 por lo que dicha figura no goza del ámbito más extenso de derechos del que disfrutaban los interesados, recogidos expresamente en el art. 53 Ley 39/2015, y a los que en todo caso existe obligación de notificarles todas las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

Por otra parte, INTERESADO será cualquier persona física o jurídica que reúna los requisitos establecidos en el art. 4 de la ley 39/2015:

Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

En este concepto de “interesado” deberíamos integrar a los propietarios o tenedores de animales que hayan sufrido algún tipo de maltrato por terceros pero también, y muy importante, podrían incardinarse asociaciones y personas jurídicas en cuyos estatutos sociales u objeto social se contemple el bienestar animal y la defensa de los derechos de los animales.

Las medidas pueden adoptarse de oficio o a instancia de parte por el órgano administrativo competente para resolver, de ahí la importancia de la condición de interesado que hemos descrito.

En el ámbito administrativo, estas medidas provisionales vienen previstas en el artículo 56 de la Ley 39/2015 y pueden definirse como aquellas que la Administración puede adoptar para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el procedimiento sancionador.

Las medidas provisionales pueden acordarse en dos momentos: iniciado el procedimiento o antes de la iniciación del mismo. Por una parte, si ya se ha iniciado el procedimiento, será el órgano administrativo competente para resolver el que podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que se estimen oportunas para asegurar la eficacia de la resolución. Por otra parte, si son anteriores al inicio del procedimiento, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para protección provisional, podrá adoptar de forma motivada las medidas que resulten necesarias, que deberán ser confirmadas en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, el cual se dictará dentro de los quince días siguientes a la adopción de las medidas provisionales.

En los supuestos de procedimientos por maltrato animal, es prioritario preservar la integridad de un animal que se encuentre en una situación precaria.

En muchas ocasiones nos encontraremos con situaciones que no revistan una especial gravedad para el animal y puedan ser objeto del procedimiento administrativo con todos sus trámites y plazos ordinarios. Pero para aquellos casos en los que la integridad o la salud del animal puedan peligrar por el transcurso del tiempo debemos acudir a todas las medidas que nos otorga la legislación.

En el ámbito de las Administraciones locales, los Ayuntamientos, en principio, podrán ampararse bien en la ley de protección animal correspondiente a su Comunidad Autónoma, bien en las posibles medidas de decomiso previstas en la Ordenanza municipal.

En el supuesto de que estas medidas no estén previstas en las leyes de protección o en las ordenanzas no cabe inhibirse, ya que tanto las CCAA como los Ayuntamientos siempre podrán recurrir a la norma general prevista en el citado artículo 56 de la Ley 39/2015, entre las que se encuentran:

- a) Suspensión temporal de actividades: imaginemos cierre de una tienda en la que se encuentran animales en mal estado.
- b) Prestación de fianzas: pueden garantizar gastos que deban producirse por asistencia a un animal.
- i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

No cabe que la Administración ignore la gravedad de algunas actuaciones y se ampare en la imposibilidad de adoptar medidas que garanticen la seguridad e integridad del sujeto. Existen mecanismos legales que, bien por desconocimiento o bien por negligencia, no se utilizan por los Ayuntamientos de forma habitual y pueden llevar a la ineficacia de la sanción y la desprotección del bien jurídico protegido.

Una de las más importantes facultades que tiene la Administración en materia de animales de compañía es la de su confiscación o DECOMISO en determinados supuestos. La mayor parte de las leyes autonómicas de protección animal recogen esta habilitación a favor de los ayuntamientos para los casos de infracciones más graves a la legislación protectora de animales como una medida accesoria a la sanción económica que normalmente se impone a los infractores de la misma¹.

¹ Ejemplos de algunas leyes autonómicas:

- Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón

“Artículo 7 Decomisos

1. Los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes o, en su caso, las mancomunidades de municipios, las comarcas o las diputaciones provinciales decomisarán los animales si en ellos se detectan indicios de maltrato o tortura, presentan síntomas de agresión física o desnutrición, se encuentran en instalaciones indebidas, así como si se hubiera diagnosticado que padecen enfermedades transmisibles a las personas o a los animales, sea para someterlos a un tratamiento curativo adecuado o para sacrificarlos si fuera necesario.

2. La Administración autonómica podrá también proceder a decomisar los animales por razones de extrema urgencia.”

- Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia

“Artículo 44 Medidas provisionales

1. Previamente a la incoación de un procedimiento administrativo sancionador o bien durante su tramitación, el órgano competente podrá acordar motivadamente las medidas provisionales que estime necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiese recaer, de conformidad con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

2. Las medidas provisionales podrán consistir en:

a) El decomiso o retirada de los animales objeto de protección, siempre que existieran indicios de infracción de las disposiciones de la presente ley que así lo aconsejasen.

b) La clausura o cierre de establecimientos e instalaciones, así como la suspensión o paralización de actividades que no contaran con las preceptivas autorizaciones o registros, hasta que no fueran subsanados los defectos observados o se cumplieran los requisitos exigidos por razones de protección y bienestar animal.

c) La revocación de licencias y autorizaciones.

d) La confiscación de los elementos y efectos empleados para la comisión de la presunta infracción.”

- Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales de Cataluña

“Artículo 45 Multas, decomiso y cierre de instalaciones:

45.1 Las infracciones cometidas contra esta Ley se sancionan con multas de hasta 20.000 euros.

45.2 La imposición de la multa puede conllevar el decomiso de los animales objeto de la infracción, sin perjuicio de la aplicación del decomiso preventivo que se puede determinar a criterio de la autoridad actuante en el momento de levantar el acta de inspección o interponer la denuncia. La imposición de la multa también conlleva, en todos los casos, el decomiso de las artes de caza o captura y de los instrumentos con que se ha llevado a cabo, los cuales pueden ser devueltos a la persona propietaria una vez abonada la sanción, a menos que se trate de artes de caza o captura prohibidas.”

La Administración Local puede ejercitar esta potestad de decomisar ante la existencia de indicios de malos tratos o torturas, presentación de síntomas de agresión física o de mala alimentación o cuando se encuentren en instalaciones inadecuadas como una tienda o un criadero.

Los problemas que plantea el decomiso de animales suelen pasar por la dificultad de contar con instalaciones adecuadas para los animales retenidos. Es una obligación de los ayuntamientos contar con un servicio de recogida de animales. Ocurre en muchas ocasiones que, si quien denuncia es una asociación protectora de animales, es ella misma quien se hace cargo del animal o lo lleva a casas de acogida. Aun en este caso la obligación que tiene el Ayuntamiento le obliga a pagar los gastos del cuidado de ese animal. Los Juzgados han comenzado ya a dictar sentencias condenando a los Ayuntamientos en estos casos.

Los Ayuntamientos y las CCAA deben dotar en sus presupuestos las partidas necesarias para atender su obligación respecto a la recogida de animales abandonados o decomisados en un procedimiento administrativo.

Si el decomiso conlleva la entrada en domicilio, la medida cautelar requerirá la autorización del juzgado contencioso administrativo (El artículo 18.2 de la Constitución dispone la inviolabilidad del domicilio, vedando la entrada o registro del mismo sin el expreso consentimiento de su titular o resolución judicial, excepto en caso de flagrante delito).

El artículo 100.3 de la Ley 39/2015 dispone la necesidad del consentimiento del afectado, o en su defecto la oportuna autorización judicial para la entrada en domicilio con objeto de la ejecución forzosa por parte de las Administraciones Públicas.

La autorización deberá solicitarse al Juzgado Contencioso-Administrativo de la localidad en que se tramite el procedimiento, ya que estos Juzgados son los competentes para conocer de las autorizaciones de entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que sea necesario para la ejecución forzosa de actos de la Administración Pública.

La adopción de estas medidas en el procedimiento administrativo exige una específica motivación de los acuerdos. Esta motivación no tiene solo que incluir una justificación de la urgencia de la decisión cautelar, sino una valoración sobre lo que la jurisprudencia ha dado en llamar “razonabilidad”, un término para designar la idoneidad y proporcionalidad de la medida provisional.

Esa “razón” para adoptar una medida provisional resulta fundamental ya que puede considerarse que si no existe una razón muy motivada, de nada sirve respetar el resto de requisitos formales, plazos, tipicidad de las medidas, etc.

La motivación es indispensable para conocer los fundamentos de la actuación provisional administrativa, facilitando tanto las posibilidades de alegación y prueba del supuesto infractor, así como el control judicial de la medida adoptada en caso de llegar el procedimiento al juzgado.

Esto significa que la motivación y justificación de la medida debe ser realizada para cada supuesto concreto. Es necesaria la imprescindible labor de individualización o una concreta valoración de las circunstancias de cada caso y ello debe también exigirse cuando se imponga en la decisión final del expediente una sanción accesoria (decomiso definitivo, suspensión de licencias, etc.).

El principio de legalidad se aplica respecto a la determinación de la medida provisional, pero la individualización de la misma la realiza discrecionalmente el órgano administrativo, de acuerdo a las circunstancias de cada caso y siempre dentro de los parámetros que establezca la norma; por ello es tan importante que se motive.

- Decomiso como sanción accesoria:

Cuando en la denuncia recibida se refleje que la Administración correspondiente ha adoptado la medida temporal de retirada del animal, se recogerá esta circunstancia en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador y podrá establecerse en la propuesta de sanción, y posteriormente en la resolución definitiva del procedimiento, la sanción accesoria de decomiso.

3. Otros agentes intervinientes en la adopción de medidas provisionales

La adopción de medidas provisionales en el procedimiento sancionador requiere, como hemos visto, de una motivación y razonabilidad de las mismas. Ante un supuesto caso de maltrato, abandono, falta de cuidados mínimos, etc., debemos tener un parámetro objetivo para detectar convenientemente el estado de los animales. La labor del veterinario en los supuestos de adopción de medidas provisionales al comienzo del procedimiento, resulta de gran utilidad para ejercer el decomiso.

Es necesaria la acreditación facultativa del estado de salud, a través de criterios objetivos veterinarios en relación a las lesiones producidas o al estado en el que el animal se ha encontrado. La instrucción del procedimiento, no solo en vía penal, sino también en la administrativa, dependerá siempre del nivel de gravedad que el veterinario determine, tanto en la inspección como en el reconocimiento del animal. Los profesionales veterinarios son peritos en esta materia y sus informes resultan pruebas concluyentes para cualquier procedimiento sancionador y para el mantenimiento de medidas provisionales o de sanciones accesorias de decomiso definitivo.

En los casos en que una supuesta situación de maltrato que se inicie por vía administrativa finalice en la jurisdicción penal, es fundamental incorporar al expediente el correspondiente informe facultativo veterinario con el fin de conocer si únicamente ha habido una primera asistencia facultativa o, por el contrario, debe realizarse una vigilancia prolongada de su salud por haber necesitado tratamiento veterinario o quirúrgico. El Tribunal Supremo ha establecido que las principales diferencias entre un maltrato que podría denominarse como grave de uno leve se caracteriza en que el animal objeto de maltrato reciba una primera asistencia facultativa o, por el contrario, requiera de vigilancia posterior por haber sido sometido a tratamiento veterinario o quirúrgico.

Otro aspecto fundamental en estos procedimientos es la implicación de los Ayuntamientos a través de su Policía Local, ya que serán estos quienes, de forma preferente, recibirán denuncia o noticia de actuaciones contra los animales y pueden actuar de manera urgente ante un maltrato o situación de riesgo.

Muchas de las leyes de protección animal y de ordenanzas municipales facultan a los miembros de la Policía Local para determinar, ante la comprobación de unos hechos de maltrato o infracción grave, la necesidad de retirar a los animales. Una vez que los agentes han accedido al animal, bien según el estado físico en que se encuentre o bien que los agentes valoren que va a persistir la conducta infractora, pueden proceder al decomiso. Si bien estas medidas deberán ser luego ratificadas por el órgano administrativo competente, su adopción inicial puede evitar la existencia de perjuicios irreparables para el animal.

El importante papel de la Policía Local y en general de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en este ámbito hace necesaria la formación de los agentes en materia de protección animal y la creación de protocolos en las normativa de protección animal, tanto a nivel autonómico como municipal, para poder afrontar los casos de maltrato animal de una forma eficaz.

M^a Luisa Gutiérrez Casas, Abogada.

Equipo Técnico INTERcids

equipotecnico@intercids.org

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

©2021 INTERcids, operadores jurídicos por los animales/BIDA. Todos los derechos reservados.