BIDA - Boletín Intercids de Derecho Animal

INTER CIDS Operadores Jurídicos por los Animales

Septiembre/Octubre 2023 · **G.5 BIDA. AOL-23-G5**

Matar animales por falta de medios. Interpretación *contra legem* del artículo 27.a) de la Ley estatal de protección de los animales

María González Lacabex
Abogada.
INTERCIDS, Operadores Jurídicos por los Animales
equipotecnico@intercids.org

RESUMEN:

La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales dispone que los veterinarios sólo podrán provocar la muerte de animales de compañía cuando ésta sea la única manera de evitar su sufrimiento por causas no recuperables que comprometan seriamente su calidad de vida. A propuesta de la Organización Colegial Veterinaria, la Dirección General de Derechos de los Animales ha interpretado que, a la hora de acreditar y certificar la legalidad de dichas muertes, los veterinarios pueden incluir también otros supuestos, como la falta de medios económicos del responsable del animal o su incapacidad para proporcionar a éste el tratamiento que necesita.

Esta interpretación de la Ley no es conforme a Derecho, resulta contradictoria y de imposible cumplimiento, favorece el fraude de ley y constituye un grave peligro para la protección de los animales.

1. MOTIVOS LEGALES PARA DAR MUERTE A ANIMALES, SEGÚN LA LEY 7/2023, DE 28 DE MARZO. RESPONSABILIDAD DEL VETERINARO

La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales[1] dispone en su artículo 27.a) que no se podrá matar animales de compañía por cuestiones económicas, ni porque padezcan una enfermedad con posibilidad de tratamiento, ni por vejez, ni por cualquier otra razón distinta a la de evitarle un sufrimiento innecesario cuando no existe tratamiento posible para mitigarlo.

> *Artículo 27. Prohibiciones específicas respecto de los animales de compañía.*
>
> *Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25, quedan expresamente prohibidas las siguientes actividades sobre los animales de compañía:*
>
> *a) Su sacrificio, salvo por motivos de seguridad de las personas o animales o de existencia de riesgo para la salud pública debidamente justificado por la autoridad competente.*
>
> *Se prohíbe expresamente el sacrificio en los centros de protección animal, ya sean públicos o privados, clínicas veterinarias y núcleos zoológicos en general por cuestiones económicas, de sobrepoblación, carencia de plazas, imposibilidad de hallar adoptante en un plazo determinado, abandono del responsable legal, vejez, enfermedad o lesión con posibilidad de tratamiento, ya sea paliativo o curativo, por problemas de comportamiento que puedan ser reconducidos, así como por cualquier otra causa asimilable a las anteriormente citadas.*
>
> *La eutanasia solamente estará justificada bajo criterio y control veterinario con el único fin de evitar el sufrimiento por causas no recuperables que comprometa seriamente la calidad de vida del animal y que como tal ha de ser acreditado y certificado por profesional veterinario colegiado. (...)*

Según el precepto, únicamente se podrá provocar la muerte a animales "con el fin de evitar el sufrimiento por causas no recuperables que comprometa seriamente la calidad de vida del animal". Infringir lo anterior, es decir, matar fuera de este supuesto, constituye

[1] Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (BOE núm. 75, de 29/03/2023).

una infracción muy grave según la Ley, con multas desde los 50.001 hasta los 200.000 euros (artículos 75.a y 76.1.c).

Hay que tener en cuenta que la comisión de esta infracción no sólo implica al titular o responsable del animal, sino que también se atribuirá al veterinario que procede a matarlo sin que concurra justificación legal para ello. El artículo 69 de la Ley dispone las reglas sobre responsabilidad solidaria y subsidiaria en estos casos. Y el artículo 77.1 recoge como medidas accesorias a la multa, sanciones que afectarán directamente al ejercicio de la actividad por el profesional implicado: suspensión temporal de licencias, autorizaciones o permisos (d); clausura de locales o establecimientos (e); e inhabilitación para el ejercicio de actividades relacionadas con animales (f).

Sin perjuicio de todo lo anterior, tal como prevé el citado artículo 75, estos actos serán infracción administrativa siempre que no sean constitutivos de delito, en caso de que se consideren encuadrables en el artículo 340 bis del Código Penal[2].

2. PROPUESTA DE LA ORGANIZACIÓN COLEGIAL VETERINARIA Y RESPUESTA POSITIVA DEL MINISTERIO

Con el fin de procurar a los veterinarios pautas para aplicar este punto de la Ley y, en su caso, para emitir los correspondientes certificados, la Organización Colegial Veterinaria (en adelante, OCV) ha propuesto a la Dirección General de Derechos de los Animales (en adelante, DGDA) una interpretación del término "causas no recuperables", que englobaría, a su juicio, dos supuestos:

> *En primer lugar: el supuesto más sencillo, que se trata de una causa no recuperable que compromete seriamente su calidad de vida, hacer constar en la certificación que el animal: "sufre una enfermedad con ausencia de tratamiento que posibilite su supervivencia con una adecuada calidad de vida y en contra de la dignidad necesaria en nuestra convivencia con los seres sintientes*".
>
> *En segundo lugar, el supuesto quizás más complejo que se refiere a aquellas situaciones en las que el animal sufre una enfermedad con posibilidad de*

[2] A efectos de aplicar el apartado 3 del artículo 340 bis del Código Penal, ha de entenderse que la sustancia suministrada al animal en el procedimiento veterinario de "eutanasia" le causa lesión que tiene como resultado su muerte.

> *tratamiento desde un punto de vista sanitario, pero sin que los dueños tengan posibilidad de tratarla o accedan a ello, de tal forma que ello comprometa seriamente su calidad de vida y que aboque al animal a un sufrimiento prolongado en el tiempo incompatible con la dignidad que debe tener todo ser sintiente. En este caso, sugeriríamos hacer constar en la certificación por parte del profesional que: "el animal presenta una patología que compromete gravemente su calidad de vida, en ausencia de disponibilidad de los medios necesarios (tales como los económicos, la naturaleza no manejable del animal, la incapacidad física del titular para atender las necesidades del animal, distancias geográficas incompatibles con tratamientos crónicos, etc.) para su control por parte de su titular, abocando al animal a un sufrimiento prolongado incompatible con la dignidad que se debe procurar en nuestra convivencia con cualquier ser sintiente".*

Según lo anterior, la OCV propone que dentro del término "causa no recuperable", se entiendan incluidas también las causas económicas o de otra índole, distintas de las estrictamente sanitarias. Así, plantea que se interprete como tales aquellos supuestos en los que el cliente no puede asumir los honorarios del veterinario o bien no puede realizar dicho tratamiento por no disponer de los medios necesarios. Y dentro de esta expresión, "en ausencia de disponibilidad de los medios necesarios" cita, a título únicamente ejemplificativo y por tanto no exhaustivo: los económicos, la naturaleza no manejable del animal, la incapacidad física del titular para atender sus necesidades, la distancia geográfica en tratamientos crónicos… para terminar con un "etc.".

A este planteamiento la Dirección General de Derechos de los Animales ha respondido afirmativamente[3]:

> *Recibida la propuesta de procedimiento y de textos a incluir en los certificados para la eutanasia de animales de compañía por parte de la Organización Colegial Veterinaria, y en consonancia con la respuesta emitida desde esta dirección general en mayo de 2023 sobre la interpretación del artículo 27.a) de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, se considera que los contenidos reflejados en la misma cumplen lo recogido en dicho artículo y son adecuados para el procedimiento de certificación y el contenido de los certificados.*

[3] Respuesta a la propuesta de contenidos en los certificados de eutanasia de animales de compañía presentada por la Organización Colegial Veterinaria. Dirección General de Derechos de los Animales. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2 de octubre de 2023).

En definitiva, con este pronunciamiento la Dirección General afirma que se podrá matar animales con enfermedades que comprometan gravemente su calidad de vida, no sólo cuando ello sea la única forma de evitar su sufrimiento, sino también cuando el veterinario considere que su responsable no puede asumir los gastos o -con carácter general y absolutamente abierto a interpretación- cualquier otra implicación que conlleve el tratamiento que necesita.

3. INTERPRETACIÓN CONTRARIA A DERECHO Y PELIGROS EN SU APLICACIÓN PRÁCTICA

Esta interpretación administrativa de la Ley no es conforme a Derecho, resulta contradictoria y de imposible cumplimiento, favorece el fraude de ley y constituye un grave peligro para la protección de los animales.

1.- Contradicción con el literal y el espíritu de la Ley

El Código civil español[4] regula la interpretación de las normas en su artículo 3, estableciendo la interpretación literal como la preferente. No cabe interpretación ni tergiversación cuando la norma es clara. En todo caso se podrá relacionar ésta con el Derecho histórico y el contexto social actual, junto con la interpretación teleológica, pero atendiendo siempre al espíritu y finalidad de la norma:

> *Artículo 3*
> *1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.*

Vincular el término "causas no recuperables" a circunstancias económicas o de otra índole que tienen más que ver con el titular del animal que con éste, es contrario al sentido de la norma. Con "causas no recuperables" la Ley se está refiriendo a causas relativas al estado sanitario del animal (que por otro lado es lo único sobre lo que puede pronunciarse un veterinario) y no de otro tipo.

En este sentido, el artículo 27.a) debe interpretarse atendiendo a la definición del término "eutanasia", contenida en el artículo 3.z) de la Ley:

[4] Código Civil (Gaceta de Madrid núm. 206, de 25/07/1889).

> *z) Eutanasia: muerte provocada a un animal por medio de valoración e intervención veterinaria y métodos clínicos no crueles e indoloros, con el objetivo de evitarle un sufrimiento inútil que es consecuencia de un padecimiento severo y continuado sin posibilidad de cura, certificado por veterinarios.*

Las definiciones legales son de suma importancia, ya que fijan los límites del ámbito de protección de una ley y garantizan su coherencia interna. En este caso, la definición de "eutanasia" es clara y hace una descripción perfectamente delimitadora, restringiendo el sufrimiento inútil al "padecimiento severo y continuado sin posibilidad de cura, certificado por veterinarios".

La definición de eutanasia contenida el artículo 3.z) limita la aplicación del artículo 27.a) al ámbito estrictamente veterinario, refiriéndose a la existencia objetiva de alternativa sanitaria para evitar el sufrimiento inútil consecuencia de un padecimiento severo y continuado, lo cual, por otro lado, es lo único que puede certificar un profesional de este campo. La definición no contempla ningún otro tipo de causas, ni a ningún otro tipo de profesionales que en su caso puedan llegar a certificarlas (por ejemplo, del ámbito de la intervención social, ante situaciones de vulnerabilidad, o de la medicina, en caso de limitaciones de carácter físico o psicológico de la persona responsable del animal). Hace referencia al profesional veterinario, porque es únicamente a los aspectos relacionados con la salud del animal que se limita esta justificación.

Al mismo tiempo, el adjetivo "no recuperable" referido a las causas del sufrimiento, deja aún más claro que la Ley se está refiriendo a motivos de carácter sanitario o veterinario, y no otras, ya que de otro modo se habría utilizado otro término para definirlas. La expresión "no recuperable" no es la que en un uso natural de la lengua se emplearía para referirse a circunstancias económicas o de otro tipo que, de haber querido incluirlas, el legislador habría citado expresamente o calificado con otro término más adecuado.

Según todo lo anterior, podemos afirmar que el segundo supuesto propuesto por la OCV para su consideración como causa para matar con amparo legal, relativo a la ausencia de disponibilidad de medios, no se encuentra contemplado en el literal de la norma. Por este motivo, la interpretación que se sugiere, y que ha sido avalada por el Ministerio, constituye algo más que una interpretación amplia del artículo 27.a de la Ley. Estamos ante la pretensión de incluir un auténtico nuevo supuesto de justificación legal para

matar a un animal. Y de hacerlo por mera vía interpretativa y *contra legem*.

2.- Inseguridad jurídica e indeterminación

La incapacidad del responsable de un animal para asumir las implicaciones (económicas o de otra índole) del tratamiento veterinario que pueda necesitar éste para vivir sin sufrimiento, con una calidad de vida digna, no es un motivo previsto por la Ley para justificar legalmente que se provoque su muerte. Pero es que, además, tampoco la interpretación sugerida por la OCV y aceptada por la DGDA plantea un supuesto suficientemente claro y bien delimitado.

Así, en el redactado propuesto por la OCV, la expresión "en ausencia de disponibilidad de los medios necesarios" queda completamente abierta y puede dar cabida a cualquier tipo de supuestos, sin la mínima delimitación exigible en garantía del principio constitucional de seguridad jurídica[5]. ¿Qué significa que no se tienen "los medios necesarios"?

La OCV no sólo no lo define, sino que cita entre paréntesis, a título de ejemplo, una serie de variadas circunstancias, para terminar con la palabra "etcétera", que permite la consideración de cualesquiera otras: *"(tales como los económicos, la naturaleza no manejable del animal, la incapacidad física del titular para atender las necesidades del animal, distancias geográficas incompatibles con tratamientos crónicos, etc.)"*.

La indeterminación de la expresión "en ausencia de disponibilidad de los medios necesarios" y la enumeración abierta de supuestos que, según sugiere la OCV y ha aceptado la DGDA, podrían encuadrarse en la misma:

- atenta directamente contra el principio de seguridad jurídica;
- compromete la finalidad de la propia Ley, que es alcanzar la máxima protección de los animales[6]; y
- no garantiza los intereses de los profesionales veterinarios, a los que se sigue sin dotar de una norma clara sobre cuál ha de ser su actuación en cada momento.

3.- Incapacidad del profesional veterinario para certificar circunstancias ajenas al estado sanitario del animal

[5] Artículo 9.3 de la Constitución Española. BOE núm. 311, de 29/12/1978.
[6] Artículo 2 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo.

No es sólo que el abanico de supuestos que pretenden añadirse como causa legal de sacrificio quede abierto, sino que, además, se deja al criterio del veterinario decidir qué causa concurre. Nótese que el literal de la ley no obliga a que el veterinario se limite a certificar que concurre tal motivo, sino que debe acreditarlo, es decir, probar de algún modo tal hecho:

> Artículo 27.a) *in fine:*
> *La eutanasia solamente estará justificada bajo criterio y control veterinario con el único fin de evitar el sufrimiento por causas no recuperables que comprometa seriamente la calidad de vida del animal y que como tal ha de ser acreditado y certificado por profesional veterinario colegiado.*

A tal efecto, ni la OCV en su propuesta ni la DGDA en su respuesta indican ni concretan qué tipo de informes o pruebas deberá presentar el cliente al veterinario para acreditar circunstancias como las descritas, de manera que dicho profesional pueda certificar la legalidad de la muerte, y proceder a provocarla.

La problemática práctica que esto plantea es evidente, ya que es el veterinario quien deberá acreditar aspectos como la carencia de medios económicos de una persona para hacer frente a un tratamiento, o bien su imposibilidad física, psicológica, de habilidad… para asumir las implicaciones del mismo. Se trata de cuestiones que exceden por completo del ámbito de conocimiento y actividad del profesional de la veterinaria, a quien de ninguna manera corresponde -ni puede exigirse- ni acreditar ni certificar.

4.- Tratamiento desigual de los animales y de los sujetos obligados

Por último, hay que señalar que la interpretación planteada conlleva también un desigual tratamiento legal tanto para los animales como para los sujetos obligados a su protección.

Por un lado, resulta clara la desigual protección que se garantiza a la vida de los animales en función de las circunstancias y condiciones de sus responsables. En este sentido, el artículo 22 de la misma Ley 7/2023, de 28 de marzo, contempla una disposición para que aquellos animales de personas que se hallen en situación de vulnerabilidad, puedan ser recogidos por centros públicos de protección animal:

> *Artículo 22. Recogida y atención de animales.*
> *4. En ausencia de otra previsión en la legislación autonómica, corresponde a la Administración local y, subsidiariamente, a la autonómica la gestión y cuidados*

> *de los animales desamparados o cuyos titulares no puedan atenderlos debido a situaciones de vulnerabilidad, sin perjuicio de que puedan contar con la colaboración de entidades de protección animal debidamente registradas.*

Con esta disposición, la propia ley está reforzando su objetivo de impedir la muerte de animales de compañía por motivos económicos o de otra índole. Una disposición que, ante la posibilidad abierta con la interpretación que se propone del artículo 27.a, quedaría mermada en su sentido.

Por otro lado, se plantea la duda de si la interpretación de la OCV pretende ser aplicada únicamente en el caso de personas particulares titulares de animales, o también puede ser planteada cuando es una administración pública la que "carece de medios" para proporcionar a los animales bajo su tutela el tratamiento veterinario que necesitan para vivir dignamente y sin sufrimiento. En estos casos, estaríamos directamente ante una flagrante vulneración del artículo 27.a) de la Ley, que prohíbe precisamente estas prácticas de muerte sistemática de animales en centros de acogida. Hay que recordar a este respecto que es justo el llamado "sacrificio cero" uno de los aspectos de la Ley que más ha destacado y defendido el Ministerio promotor de la misma, y que ahora, con esta interpretación, la contradice.

4. CONCLUSIÓN

La preocupación que existe tras la consulta planteada por la OCV no es caprichosa, responde a una realidad y a un dilema con el que muy ciertamente se encuentran las clínicas veterinarias. Pero la Ley debe ser clara y cristalina respecto a la respuesta a dar ante estas situaciones, con unos criterios objetivos y un procedimiento tasado. Sin generalidades, ni libres arbitrios, ni "etcéteras".

El planteamiento interpretativo realizado y su asunción por parte, precisamente, del Ministerio promotor de la Ley, resulta jurídicamente inaceptable: por su inherente contradicción con la propia norma, la inseguridad jurídica a la que aboca, la incapacidad de los profesionales veterinarios para aplicarla, y la desigualdad que conlleva, tanto en relación con la protección de los animales, como respecto a las obligaciones exigibles a sus responsables.

En realidad, puede decirse que esta interpretación pervierte la finalidad y el espíritu de lo dispuesto en el artículo 27.a): lo que pretendía regularse legalmente como una excepción limitada a una concreta situación, directamente relacionada con el bienestar del propio

animal sin que otros criterios o intereses puedan interferir en la decisión de darle muerte, queda ahora abierto al juicio del profesional veterinario interviniente quien, para certificar la muerte "legal" de un animal, podrá elegir entre los ejemplos proporcionados por la OCV y aceptados por el propio Ministerio, o incluso certificar otro tipo de circunstancias, amparadas en ese final "etc.".

Si con esta interpretación se ha pretendido aportar mayor seguridad y claridad en la aplicación de la norma por parte de los profesionales de la veterinaria, tal objetivo no sólo no se cumplirá, sino que son muchos los interrogantes que suscita sobre qué capacidad y responsabilidad se está exigiendo a estos profesionales: ¿Cómo puede aseverar el veterinario que una persona no es objetivamente capaz de hacerse cargo del animal? ¿Cómo puede pronunciarse un profesional de la veterinaria sobre la situación económica de un particular? ¿Qué pruebas o informes deberá presentar éste para que el veterinario pueda certificar la legalidad de una muerte con todas las garantías? Y aún más: ¿Por qué un ayuntamiento con el centro de acogida hacinado o sin presupuesto para seguir acogiendo a más animales no podría aplicar esta misma interpretación?

Con todo, la posibilidad de que, ante esta absoluta indeterminación legal, se favorezcan situaciones de fraude, es amplísima y no puede ser ignorada. Ante ello únicamente cabe recordar que no es posible la creación de nuevos supuestos ni disposiciones por la vía de la interpretación, ante la cual prevalece en todo caso el literal de la Ley, pudiendo por tanto ser objeto de denuncia y sanción todas aquellas acciones que se entiendan vulneradoras de la misma.

María González Lacabex, 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.

©2023 INTERCIDS, Operadores Jurídicos por los Animales/BIDA. Todos los derechos reservados