

Artigo

Lucía Belver · Mercedes Camiña · David Santos · Jesús Cantalapiedra

Las inspecciones administrativas en materia de protección animal en las explotaciones ganaderas

Recibido: 27 setembro 2023 / Aceptado: 17 novembro 2023
© IBADER- Universidade de Santiago de Compostela 2023

Resumen La actividad inspectora relacionada con la protección/bienestar animal en las explotaciones ganaderas es de gran complejidad por la gran diversidad de normativas y situaciones que los inspectores se pueden encontrar en su trabajo. Por todas estas circunstancias es necesario que los inspectores conozcan perfectamente las actuaciones en las que se examina la conducta de los administrados y de esta forma mejorar la eficacia en la comprobación de los deberes a los que están obligados y del procedimiento ante un posible incumplimiento normativo.

Palabras clave Inspección, protección animal, bienestar, explotaciones, procedimiento

Administrative inspections regarding animal protection on livestock farms.

Abstract The inspection activity related to animal protection/welfare on livestock farms is highly complex due

to the great diversity of regulations and situations that inspectors may encounter in their work. Due to all these circumstances, it is necessary that the inspectors are fully aware of the actions in which the conduct of the administered is examined and in this way improve the efficiency in the verification of the duties to which they are obliged and of the procedure in the event of a possible normative non-compliance.

Keywords Inspection, animal protection, welfare, farms, procedure

Introducción

Dentro de la Política Agraria Común(PAC) el Bienestar animal se ha convertido en un pilar básico de la producción animal en Europa. Conforme a la legislación vigente, las administraciones públicas tienen la obligación de llevar a cabo controles por medio de inspecciones en base al artículo 6 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. Sin embargo, la armonización del contenido, periodicidad y formato de estas inspecciones se definen por la Decisión 2000/50/CE, relativa a los requisitos mínimos para la inspección de las explotaciones ganaderas y por consiguiente es necesario que los inspectores que las realicen tengan conceptos normativos muy claros durante sus actuaciones en lo que respecta a plazos, contenidos, medidas de intervención, atribuciones, responsabilidades, obligaciones, etc.

Metodología

Se analizan las diferentes normativas relacionadas con las inspecciones en relación con el Bienestar animal principalmente sobre las actas, la naturaleza inspectora, obligaciones de los inspectores e inspeccionados, ámbito de inspección, actuaciones sancionadoras y las medidas de intervención administrativa.

Lucía Belver
Servicio Jurídico. Consellería do Medio Rural. Xunta de Galicia
Email: lucia.belver.quiroga@xunta.es

Mercedes Camiña
Departamento de Fisiología. Universidad de Santiago de Compostela

David Santos
Letrado de la Administración de Justicia. Juzgado de Lugo

Jesús Cantalapiedra
Servicio de Ganadería. Consellería do Medio Rural. Xunta de Galicia

<https://doi.org/10.15304/rr.id9569>



Resultados y discusión

Naturaleza de la actuación inspectora

La inspección es una exigencia legal, de este modo, el artículo 10 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio (en adelante Ley 32/2007), dispone que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los programas o planes periódicos de inspecciones y controles oficiales que se requieran, sin perjuicio de las inspecciones que puedan efectuarse ante situaciones o casos singulares. Además, tiene carácter previo al posible inicio de una acción sancionadora por parte de la Administración, al tratarse de un acto de trámite dentro de la potestad administrativa de control que ostenta la Administración, dentro de sus competencias, y, por tanto, no es susceptible de recurso. Esto quiere decir que, durante ellas, no hay derecho de audiencia o contradicción. Estos derechos deberán ser garantizados con posterioridad, en el marco del procedimiento sancionador al que puedan dar lugar las actuaciones inspectoras. Otra de sus características es que pueden realizarse sin el conocimiento o intervención del futuro inculpado (sin que ello genere indefensión), salvo que una norma legal o reglamentaria así lo exija expresamente.

Plazos a tener en cuenta

Es importante que los hechos infractores que resulten de dicha inspección sean puestos en conocimiento del servicio competente para la tramitación de los expedientes sancionadores que puedan derivar de aquella antes de que se produzca la prescripción de las posibles infracciones.

La Ley 32/2007, en su artículo 23, recoge los plazos específicos de prescripción para las infracciones en materia de bienestar animal (faltas leves 1 año, graves 3 años y muy graves 4 años). El plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día en el que la infracción fuera cometida. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a contar desde que finalice la conducta infractora.

Presunción de veracidad de lo relatado por el personal inspector

El artículo 11 de la Ley 32/2007, dispone que para el desempeño de las funciones inspectoras concernientes a la materia a la que se refiere esta Ley, el personal al servicio de las Administraciones Públicas deberá tener la cualificación y formación suficientes para el ejercicio de estas tareas. Asimismo, tendrá el carácter de agente de la autoridad, pudiendo recabar de las autoridades competentes y, en general, de quienes ejerzan funciones públicas (incluidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o cuerpos policiales autonómicos y locales), el concurso, apoyo y protección que le sean precisos.

En los mismos términos se pronuncia el artículo 78 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal (en adelante Ley 8/2003), se pronuncia *sobre* el personal funcionario al servicio de las administraciones públicas, en el ejercicio de las funciones inspectoras.

Partiendo de la atribución legal, es de aplicación lo establecido en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que expresa que los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconozca la condición de autoridad y en los que, observando los correspondientes requisitos legales, se recojan los hechos por ellos constatados, harán prueba de éstos, salvo que se acredite lo contrario. En similar redacción, el artículo 80.2 de la Ley 8/2003, en relación a las actas formalizadas por el personal inspector en materia de sanidad animal, establece que los hechos recogidos en el acta observando los requisitos legales pertinentes tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Estos artículos establecen una presunción de veracidad *“iuris tantum”* a través de la cual la Administración puede cumplimentar la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción y de la responsabilidad administrativa, debiendo ser la persona expedientada, en su caso, la que demuestre lo contrario. Hay que recordar que la presunción de veracidad alcanza a los hechos. En este punto no solo es importante que se reflejen en las actas de denuncia los hechos, sino también la forma de reflejarlos, evitando expresiones que puedan suscitar dudas sobre la comisión de la infracción o sus términos.

Contenido esencial de un acta

El artículo 80 de la Ley 8/2003 dispone que el inspector levantará acta en la que constarán los datos relativos a la empresa o explotación inspeccionada y a la persona ante quien se realiza la inspección, las medidas que hubiera ordenado y todos los hechos relevantes de ésta, en especial las que puedan tener incidencia en un eventual procedimiento sancionador. Y a continuación indica que dicha acta se remitirá al órgano competente para iniciar las actuaciones, diligencias o procedimientos oportunos, incluido en su caso el procedimiento sancionador.

En síntesis, podemos enumerar del siguiente modo los puntos mínimos que debería contener un acta:

- Identificación de la persona o nº de identificación del inspector que la elabora.
- Fecha y lugar en la que fue redactada.
- Hechos susceptibles de motivar el inicio de un procedimiento sancionador.
- Identificación de la persona responsable.
- Circunstancias relevantes que concurren en los hechos y la persona infractora.

Advertencias previas y otorgamiento de plazos para corregir la situación: si existen incumplimientos que no deban generar propuesta de expediente sancionador y que puedan ser solucionados con medidas de actuación inmediata (que deberían constar en la propia acta).

Además, suele ser esencial que el acta de inspección vaya acompañada de un “informe complementario” que facilite la tramitación del expediente sancionador y pueda evitar la solicitud de informes posteriores. Estos informes posteriores al acta muchas veces amplían el contenido de esta, y aunque no gozan de la presunción de lo que en ellas se relata, constituyen un elemento probatorio a disposición del instructor y ayudan a determinar el grado de responsabilidad y el alcance que debe tener la sanción.

En nuestra Jurisprudencia encontramos documentos relativos al valor de estos informes complementarios a las actas, como es el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17.06.1997: *“...es cierto que el Tribunal Supremo viene negando que los informes de los inspectores, posteriores al acta, gocen de la presunción de veracidad que en determinadas circunstancias alcanza a aquella, y ello de modo fundamental porque respecto de los informes el administrado está en una clara situación de desventaja, ya que los desconoce y carece de medios precisos para rebatirlos...Ahora bien...deben estudiarse cada uno de los supuestos de modo individualizado y...otorgar cuando proceda valor a los informes en cuanto medio de prueba, cuando ciertamente completen la presunción que derive del acta. Esto es precisamente el supuesto que nos ocupa; el informe no hace otra cosa más que completar el acta, dando y estableciendo precisiones que avalan el contenido de aquella”*

También la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, (Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 1a), de 30 de marzo de 2015, (Sentencia num. 231/2015) se expresa en los siguientes términos: *“... la imparcialidad y objetividad de los informes emitidos polos servicios técnicos de as AA.PP., como situados en la escala por debajo de los emitidos por peritos judicialmente designados, pero por encima de los que traen causa en las pruebas periciales de parte. La selección de los empleados públicos que los evacúan, goza “ex lege” de unos requisitos de mérito, igualdad y capacidad que proporcionan mayores dosis de imparcialidad y objetividad a quien actúa por cuenta de una Administración...”*

Un posible modelo de informe complementario al acta debería incluir al menos:

- Un encabezado: Identificación del acta a la que se refiere (siglas y nº fecha, materia)
- Datos del presunto inculpado (nombre o razón social/NIF, domicilio, municipio, provincia, correo electrónico y/o Telf. móvil si se dispone de él)
- Identificación y características de la explotación (código REGA de la explotación, tipo de explotación y orientación productiva, censo de la explotación)
- Antecedentes y posibles circunstancias del inculpado a tener en cuenta (actas levantadas en los años anteriores,

advertencias previas, así como todas aquellas informaciones que puedan dar una visión al instructor de la persona inspeccionada y que puedan incidir en la graduación de la sanción).

- Irregularidades detectadas: con una breve referencia a los hechos que se detectan y que se relatan en el acta, norma reguladora de la obligación, exigencia, prohibición, etc. (vulneración), posible infracción con una referencia concreta a la/s infracción/es que constituyen las vulneraciones de la normativa detectadas.

- Posible propuesta de adopción de medidas cautelares o de imposición de sanciones accesorias, justificando su necesidad o procedencia (por ej. sanciones accesorias tendentes a adoptar medidas correctoras o incluso la propuesta de baja de la explotación por entender que existe una incapacidad manifiesta para el buen manejo y protección de los animales)

- Fecha y firma del/a inspector/a

Realización de advertencias previas y seguimiento de la explotación

No todas las irregularidades detectadas tienen que implicar la propuesta de apertura de actuaciones sancionadoras en todo caso. Cuando por motivos concretos como pueden ser la falta de antecedentes del responsable, situaciones puntuales por las que pueda estar atravesando, la adaptación a lo establecido en un cambio normativo, etc..., el personal inspector puede estimar procedente realizar una “advertencia previa” y otorgar un plazo para corregir las distintas irregularidades detectadas, pero esta situación se hará constar expresamente en el acta. Transcurridos los plazos otorgados se deberá comprobar si las deficiencias fueron corregidas. Si la situación persiste se remitirá el resultado de las inspecciones al órgano competente para a apertura de actuaciones sancionadoras, dando cuenta de las actuaciones previas llevadas a cabo y la persistencia en el incumplimiento de la normativa. Estos hechos constituirán un criterio para la agravación de la sanción que pudiera corresponder.

Obligaciones en la inspección

El artículo 12 de la Ley 32/2007 recoge las “obligaciones del inspeccionado” ante las actuaciones llevadas a cabo por el personal inspector en el ejercicio de sus funciones. Las personas físicas o jurídicas a quienes se practique una inspección estarán obligadas a:

- Permitir el acceso de los inspectores a todo establecimiento, explotación, instalación, vehículo, contenedor o medio de transporte, o lugar en general, con la finalidad de realizar su actuación inspectora, siempre que aquéllos se acrediten debidamente ante el empresario, su representante legal o persona debidamente autorizada o, en su defecto, ante cualquier empleado que se hallara presente en el lugar.

- Suministrar toda clase de información sobre instalaciones, productos, animales, servicios y, en general, sobre aquellos aspectos relativos a la protección animal que se le solicitaran, permitiendo su comprobación por los inspectores.
- Facilitar que se obtenga copia o reproducción de la información en materia de protección animal.
- Permitir la práctica de diligencias probatorias del incumplimiento de la normativa vigente en materia de protección animal.
- En general, a consentir y colaborar en la realización de la inspección.

Atribuciones de la inspección

En lo relativo al alcance de las atribuciones legales del personal inspector en materia de bienestar animal, además de las que derivan del artículo 12 de la Ley 32/2007, en lo no indicado en esta, se estará a lo recogido en el artículo 79 de la Ley 8/2003, que, a salvo de aquellas que se circunscriben exclusivamente a la materia sanitaria, establece las siguientes:

- Acceder libremente, sin previa notificación, a todo establecimiento, instalación, vehículo o medio de transporte, o lugar en general, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de lo preceptuado en esta ley, respetando en todo caso las normas básicas de higiene y profilaxis acordes con la situación. Al efectuar una visita de inspección, deberán acreditar su condición al empresario, su representante o persona que se hallara presente en el lugar. Si la inspección se practicase en el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la preceptiva autorización judicial previa.
- Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesaria para comprobar el estado sanitario y el grado de cumplimiento de las disposiciones sanitarias aplicables.
- Exigir la comparecencia del titular o responsable de la empresa o instalación, o del personal de ésta, en el lugar en que se estén llevando a cabo las actuaciones inspectoras, pudiendo requerir de éstos información sobre cualquier asunto que presumiblemente tenga trascendencia sanitaria, así como la colaboración activa que la inspección requiera.
- Examinar la identificación de los animales, la documentación, libros de registro, archivos (incluidos los mantenidos en soportes magnéticos) y programas informáticos, correspondientes a la explotación o al transporte inspeccionados, y con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la normativa sanitaria.

Ámbito de la inspección en materia de bienestar animal

Las inspecciones se suelen realizar en las propias instalaciones de la explotación o en las fincas que le dan base territorial y donde se encuentran los animales. El acceso a las explotaciones o terrenos en los que se mantienen los animales está autorizado por ley, por lo que no requiere ninguna autorización "ad hoc". Otra cosa distinta es si la inspección requiere la entrada en el domicilio, para lo cual se requiere autorización judicial o consentimiento expreso del titular. Este podría ser el caso de las explotaciones que todavía persisten en Galicia vinculadas físicamente a la vivienda. Fuera de este último caso (en el que tendremos que solicitar autorización al juez oportuno en caso de negativa), en los supuestos en que el responsable de la explotación no permita el acceso a la explotación o a sus fincas para realizar las inspecciones, se produce una obstrucción a la actividad inspectora que está tipificada como infracción administrativa grave. Es importante que así conste en el acta, así como las consecuencias de ello, para proceder a la apertura de un expediente sancionador en el que, además de la imposición de una sanción, se obligue a aquel a colaborar.

De este modo la Ley 32/2007 recoge, en su artículo 14.2.e), como "infracción grave" la resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de la administración. Se entiende producida esta circunstancia cuando el sujeto infractor haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, entorpecer o impedir las actuaciones de la administración en relación con el cumplimiento de sus obligaciones. Entre otras, constituyen resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de la administración las siguientes conductas:

- No facilitar el examen de documentos, informes, antecedentes, libros, registros, ficheros, facturas, justificantes y asientos de contabilidad principal o auxiliar, programas y archivos informáticos, sistemas operativos y de control y cualquier otro dato con trascendencia a los efectos del cumplimiento de las obligaciones en esta materia.
- No atender a algún requerimiento debidamente notificado.
- La incomparecencia, salvo causa justificada, en el lugar y tiempo que se hubiera señalado.
- Negar o impedir indebidamente la entrada o permanencia en fincas o locales al personal funcionario actuante, o el reconocimiento de locales, máquinas, instalaciones y explotaciones relacionados con esta ley.
- Las coacciones al personal funcionario de la administración actuante.

Actuación sancionadora: aspectos que inciden en la actuación inspectora previa

La actuación inspectora previa es el pilar de las posibles actuaciones sancionadoras en las que aquellas puedan derivar. De este modo, atendiendo a los principios que rigen

la potestad sancionadora, y que vienen contemplados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público (Capítulo III del Título Preliminar) vemos a continuación la importancia del contenido de las actas en lo relativo a su asunción.

a) Principio de responsabilidad (Artículo 28 de la Ley 40/2015)

Es importante hacer constar en las actas de inspección las circunstancias que rodean los hechos infractores y la de los responsables. Debe existir dolo o culpa por parte del infractor. La culpa en el derecho sancionador administrativo es amplia, pudiendo implicar negligencia o mera falta del deber de cuidado debido. La falta de responsabilidad podría venir dada con motivo de un error invencible o circunstancias que eliminen la reprochabilidad del hecho, por ejemplo, cuando la conducta obedece a una información o actuación errónea por parte de la propia Administración (en base al principio de confianza legítima que debe presidir las relaciones de la Administración con el ciudadano).

b) Principio de tipicidad (Artículo 27 de la Ley 40/2015)

Es conveniente hacer constar en las actas, o bien en los informes que las acompañen, las consecuencias de los hechos infractores, es decir, la concreta infracción que se comete y las consecuencias que de dicha infracción se puedan derivar. Las infracciones en materia de bienestar y protección animal en las explotaciones ganaderas vienen recogidas en el artículo 14 de la Ley 32/2007. Exceptuando de dicho artículo aquellas relativas al uso de animales en experimentación o con fines científicos o relativas a animales de compañía, las infracciones en materia de bienestar o protección animal en las explotaciones ganaderas y el transporte de animales de producción son las siguientes:

Infracciones muy graves:

- El sacrificio o muerte de animales en espectáculos públicos fuera de los supuestos expresamente previstos en la normativa aplicable en cada caso o expresa y previamente autorizados por la autoridad competente.
- El incumplimiento de las obligaciones exigidas por las normas de protección animal, cuando concurra la intención de provocar la tortura o muerte de los mismos.
- Utilizar los animales en peleas.
- Utilizar animales en producciones cinematográficas, televisivas, artísticas o publicitarias, incluso con autorización de la autoridad competente, cuando se produzca la muerte de los mismos.
- El incumplimiento de la obligación de aturdimiento previo, cuando no concurra el supuesto establecido en el artículo 6.3. (relativo al sacrificio por ritos religiosos en los términos autorizados).
- Suministrar documentación falsa a los inspectores o a la Administración.

- Liberación incontrolada y voluntaria de animales de una explotación.

- El incumplimiento de la obligación de disponer de un sistema de videovigilancia de bienestar animal.

- La segunda o ulterior infracción grave que suponga reincidencia con otra infracción grave cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.

- Educar o manejar al animal con métodos agresivos o violentos que puedan provocar maltrato al animal, o causarle estados de ansiedad o miedo.

- Abandonar a un animal, con el resultado de la ausencia de control sobre el mismo o su efectiva posesión.

- El uso de animales de producción en actividades culturales y festivas, en atracciones mecánicas y carruseles de feria, salvo los casos en los que esté permitido.

Infracciones graves:

- Las mutilaciones no permitidas a los animales.

- Realizar cualquiera de las actividades reguladas en esta Ley sin contar con la autorización administrativa o la inscripción registral exigible según las normas de protección animal aplicables.

- El incumplimiento de las obligaciones exigidas por las normas de protección animal, cuando produzca lesiones de gravedad o permanentes, deformaciones o defectos graves de los mismos o una situación de estrés grave.

- La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de la administración. Se entiende producida esta circunstancia cuando el sujeto infractor haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, entorpecer o impedir las actuaciones de la administración en relación con el cumplimiento de sus obligaciones. Entre otras, constituyen resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de la administración las siguientes conductas:

- No facilitar el examen de documentos, informes, antecedentes, libros, registros, ficheros, facturas, justificantes y asientos de contabilidad principal o auxiliar, programas y archivos informáticos, sistemas operativos y de control y cualquier otro dato con trascendencia a los efectos del cumplimiento de las obligaciones en esta materia.

- No atender algún requerimiento debidamente notificado.

- La incomparecencia, salvo causa justificada, en el lugar y tiempo que se hubiera señalado.

- Negar o impedir indebidamente la entrada o permanencia en fincas o locales al personal funcionario actuante, o el reconocimiento de locales, máquinas, instalaciones y explotaciones relacionados con esta ley.

- Las coacciones al personal funcionario de la administración actuante.

- El incumplimiento de la obligación del operador del matadero de elaborar y mantener procedimientos normalizados de trabajo exigidos en la normativa aplicable.
- Disponer de un sistema de videovigilancia de bienestar animal que incumpla los requisitos de instalación y funcionamiento establecidos en la normativa aplicable.
- La falta de conservación y almacenamiento de las imágenes y registros del sistema de videovigilancia del bienestar animal.
- La ausencia del certificado de competencia cuando resulte exigible por la legislación vigente.
- La no presentación de la documentación exigida en la normativa vigente, o presentar documentación falsa o inexacta o hacer constar datos falsos en libros de registros, bases de datos o cuantos documentos obliguen a llevar las disposiciones vigentes, así como la declaración de datos falsos en las comunicaciones que se realicen por sus titulares o por el resto de operadores.
- La segunda o ulterior infracción leve que suponga reincidencia con otra infracción leve cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.
- No adoptar las medidas necesarias para evitar que su tenencia o circulación ocasione peligros, amenazas o daños a las personas, otros animales o a las cosas.
- Utilizar animales en producciones cinematográficas, televisivas, artísticas o publicitarias, incluso con autorización de la autoridad competente, cuando se produzca maltrato al animal.
- La aplicación de cepos a equinos y sus híbridos en espacios abiertos.
- Transporte de animales no aptos

Infracciones leves:

- El incumplimiento de obligaciones exigidas por las normas de protección animal en cuanto al cuidado y manejo de los animales, siempre que no se produzcan lesiones permanentes, deformidades o defectos graves, o la muerte de los animales.
- El incumplimiento de las obligaciones en cuanto a la forma, métodos y condiciones para el sacrificio o matanza de animales, excepto el aturdimiento, cuando no concurra el supuesto establecido en el artículo 6.3.
- Suministrar de forma incompleta, inexacta o fuera del plazo señalado la información que sea requerida por la autoridad competente en el ejercicio de sus funciones.

c) Principio de proporcionalidad (Artículo 29 de la Ley 40/2015)

Es esencial que, en las actas, o, en su caso, en los informes complementarios que las acompañen, se hagan constar todas aquellas circunstancias que rodean los hechos o que afecten al presunto inculpaado y que pudieran incidir en la graduación de la sanción que pudiera corresponder. El

artículo 16 de la Ley 32/2007 establece el rango de sanciones que corresponden a cada tipo de infracción:

Por la comisión de infracciones en materia de protección de los animales, podrán imponerse las siguientes sanciones:

- En el caso de infracciones muy graves, se aplicará una multa de, al menos, 6.001 euros y hasta un límite máximo de 100.000 euros.
- En el caso de infracciones graves, se aplicará una multa de, al menos, 601 euros y hasta un límite máximo de 6.000 euros.
- En el caso de infracciones leves, se aplicará una sanción de multa hasta un límite máximo de 600 euros o apercibimiento en su defecto.

Cuando en la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador se determine la cuantía del beneficio ilícito obtenido por la comisión de las infracciones, la sanción que se imponga en ningún caso podrá ser inferior en su cuantía al mismo. El límite superior de las multas podrá superarse hasta el duplo del beneficio obtenido por el infractor, cuando dicho beneficio exceda de la cuantía máxima de la multa”.

Por otra parte, el artículo 18 del mismo texto legal recoge los criterios para la graduación de las sanciones:

- Las sanciones pecuniarias se graduarán en función de los siguientes criterios: los conocimientos, el nivel educativo y otras circunstancias del responsable, el tamaño y la ubicación geográfica de la explotación, el grado de culpa, el beneficio obtenido o que se esperase obtener, el número de animales afectados, el daño causado a los animales, el incumplimiento de advertencias previas y la alarma social que pudiera producirse.
- Si, en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado, el órgano sancionador podrá establecer la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones de menor gravedad que aquélla en que se integra la considerada.

- El órgano sancionador podrá reducir la cuantía de la sanción pecuniaria hasta en un 20 por cien si el presunto infractor reconoce la comisión de la infracción, una vez recibida la notificación de la incoación del procedimiento sancionador, sin efectuar alegaciones ni proponer prueba alguna.

Asimismo, podrá incrementar la cuantía hasta en un 50 por ciento si el infractor es reincidente. Si la reincidencia concurre en la comisión de infracciones leves, no procederá la sanción de apercibimiento.

A los anteriores hay que añadir los criterios básicos de graduación previstos en el artículo 29 de la Ley 40/2015:

- El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.
- En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las

administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

- El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- La naturaleza de los perjuicios causados.
- La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.
- Cuando lo justifique, la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

Medidas de intervención administrativa de carácter forzoso en el marco sancionador y fuera de él

La normativa de protección y bienestar animal prevé diferentes medidas de intervención por parte de la Administración en los casos en que las sanciones pecuniarias no sean suficientes como medida correctora o disuasoria o cuando existan situaciones graves a las que se las deba poner fin.

Existen diferentes vías para la adopción de medidas de intervención como son:

- Medidas cautelares.
- Sanciones accesorias.
- Medidas no sancionadoras.

a) *Medidas cautelares*

Las medidas cautelares están reguladas por los artículos 56 de la Ley 39/2015 y artículo 20 de la Ley 32/2007. Se pueden adoptar antes del inicio de un procedimiento sancionador (caso en el que deberán confirmarse en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador en el plazo de 15 días hábiles), en el propio acuerdo de inicio o bien en la instrucción del mismo.

Presentan una serie de requisitos como son la motivación (o justificación de las medidas a tomar), proporcionalidad (debe ser ajustada al caso), efectividad (que sirvan el fin que se persigue), menor onerosidad (las estrictamente necesarias), y urgencia inaplazable para la protección de los intereses implicados. En el trámite (que corresponda según el momento de su adopción) en que se adopten estas medidas, deberá justificarse que se cumplen los requisitos anteriores. Las medidas cautelares podrán ser levantadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a petición de parte y se extinguirán cuando tenga

efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento (límite temporal).

Los tipos de medidas cautelares adoptables en caso de incumplimientos en materia de bienestar animal se consideran de 2 tipos, de carácter general y las de carácter específico.

Entre las de carácter general, previstas en el artículo 56.3 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, podemos citar las siguientes:

- Suspensión temporal de actividades.
- Prestación de fianzas.
- Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razón de sanidad, higiene o seguridad, o cierre temporal del establecimiento por esta u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.
- El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.
- La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cese se pretenda.
- Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.
- La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.
- 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.

Las de carácter específico vienen previstas en el artículo 20 de la Ley 32/2007, que dispone que en los casos de grave riesgo para la vida del animal, podrán adoptarse medidas provisionales para poner fin a la situación de riesgo para el animal, antes de la iniciación del procedimiento sancionador. Entre otras, podrán adoptarse las siguientes:

- La incautación de animales.
- La no expedición, por parte de la autoridad competente de documentos legalmente requeridos para el traslado de animales.
- La suspensión o paralización de las actividades, instalaciones o medios de transporte y el cierre de locales, que no cuenten con las autorizaciones o registros preceptivos".

Cabe incidir en el hecho de que la Ley 32/2007 no recoge como facultad del personal inspector la de adoptar medidas cautelares antes del inicio del procedimiento. Esta Ley supeñda la adopción de las medidas provisionales a que exista grave riesgo para la vida del animal. Algo que deberá valorarlo el personal inspector veterinario, y, de entenderlo así, puede proponer su adopción cuando remita las actuaciones inspectoras.

También de forma específica la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (Galicia), en su artículo 25 (relativo a “Medidas sobre bienestar animal en animales de producción”), prevé que de conformidad con el artículo 20 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, y el artículo 56 de la Ley 39/2015, en los supuestos de grave riesgo para la vida de animal, el órgano autónomo competente para iniciar o instruir el procedimiento sancionador, de oficio o a instancia de parte, podrá adoptar, de forma motivada, medidas provisionales para poner fin a la situación de riesgo del animal, antes de la iniciación del procedimiento. Entre otras medidas, podrá adoptarse la consistente en la incautación de los animales. Tales medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, que se llevará a cabo dentro de los quince días siguientes a su adopción.

Lo dispuesto en los artículos anteriores se entiende sin perjuicio de las medidas provisionales que puedan adoptarse una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador por el órgano autonómico competente para resolver, en los términos previstos de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común.

b) Sanciones accesorias

El artículo 17 de la Ley 32/2007 recoge la posibilidad de imponer sanciones accesorias, distintas a las pecuniarias, en los siguientes términos: “La comisión de infracciones, graves y muy graves, o cuando exista reiteración, puede llevar aparejada la imposición de las siguientes sanciones accesorias:

- Medidas de corrección, seguridad o control, que impidan la continuidad en la producción del daño. El coste de dichas medidas será asumido por el infractor.
- Decomiso de los animales. El órgano sancionador determinará el destino definitivo del animal, con sujeción a los principios de bienestar y protección animal.
- Cese o interrupción de la actividad, en el caso de sanciones muy graves.
- Clausura o cierre de establecimientos y retirada de la autorización administrativa o cancelación de la inscripción en el registro de que se trate, en el caso de sanciones muy graves.
- Suspensión temporal de la autorización del transportista o certificado de competencia del conductor o cuidador”.

En complemento de lo anterior, el artículo 25.3 de la Ley 3/2018 (“Medidas en materia de bienestar animal en los animales de producción”) establece que con arreglo al artículo 17 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, el órgano autonómico competente para resolver el expediente sancionador podrá acordar, como sanción accesoria en el caso de comisión de infracciones graves y muy graves, el decomiso de los animales. En la resolución en la que se imponga como sanción accesoria el decomiso habrá de determinarse el destino definitivo del animal o animales, con sujeción a los principios de bienestar y protección animal.

Teniendo en cuenta lo anterior, dicho destino será preferentemente su enajenación en los términos previstos en el número 4 de dicho artículo o su cesión gratuita a entidades sin ánimo de lucro que desarrollen actividades relacionadas con el bienestar y la protección animal, siempre que el estado físico o sanitario de los animales o su aptitud para el transporte lo permitan. En su caso, en función del estado de los animales y cuando los mencionados principios de bienestar y protección animal lo requiriesen, podrá acordarse cuando proceda la eutanasia in situ o el sacrificio en matadero”.

c) Medidas no sancionadoras

La ley prevé algunas medidas de carácter ejecutivo que se pueden acordar al margen de que existan o no actuaciones sancionadoras abiertas. Así, según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 32/2007 no tendrán carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos o instalaciones que no cuenten con las previas autorizaciones o registros preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de protección animal.

Y por otra parte, el artículo 25.1 de la Ley 3/2018, (relativo a “Medidas en materia de bienestar animal en los animales de producción”), dispone que: En los casos de grave riesgo para la vida del animal por incumplimiento de las normas de protección y bienestar animal, cuando concorra un sufrimiento innecesario y se considere necesario poner fin a su sufrimiento, el organismo autonómico competente en materia de bienestar animal puede estar de acuerdo mediante resolución oportuna su eutanasia in situ o sacrificio en matadero.

Referencias bibliográficas

- BOE (2015). Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. BOE» núm. 236, de 02/10/2015. Madrid, España.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público «BOE» núm. 236, de 02/10/2015. Madrid, España.
- DOGA (2018). Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (Galicia) DOG» núm. 247, de 28 de diciembre de 2018. Santiago de Compostela. España
- DOUE (1998). Directiva 98/58/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas DOCE» núm. 221, de 8 de agosto de 1998
- BOE (2003). Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal. BOE (Boletín Oficial del Estado), nº 99, 25/04/03. Madrid, España.
- BOE (2007). Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. BOE (Boletín Oficial del Estado), nº 268, 08/11/07. Madrid, España.

DOUE (2006). Decisión 2000/50/CE, relativa a los requisitos mínimos para la inspección de las explotaciones ganaderas (Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), 25. 1. 2000 «DOUE» núm. 314, de 15 de noviembre de 2006, páginas 39 a 47.