

INFORME JURÍDIC SOBRE ELS DUBTES PLANTEJATS EN RELACIÓ AMB L'ABAST DE LA POTESTAT SANCIONADORA PREVISTA EN LA LLEI 2/2023, DE 13 DE MARÇ, DE PROTECCIÓ, BENESTAR I TINENÇA D'ANIMALS DE COMPANYIA I ALTRES MESURES DE BENESTAR ANIMAL

Mitjançant una comunicació interna de la Subsecretaria es va adjuntar una petició d'informe jurídic sobre l'assumpte en el títol referenciat. De conformitat amb les funcions d'assessorament en dret de l'Advocacia General de la Generalitat previstes en l'article 5.3 de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'assistència jurídica a la Generalitat, i en el Decret 84/2006, de 16 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de l'Advocacia General de la Generalitat, s'emet el següent informe facultatiu, sobre la base de les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES PRIMERA

OBJECTE D'INFORME

L'objecte del present informe és pronunciar-nos sobre qui és l'autoritat competent per a la **inspecció i control** d'aquells establiments no registrats com a nuclis zoològics però susceptibles de ser-ho per pertànyer a les classificacions zootècniques que s'enumeren en apartat 1 de l'article 17 de la Llei 2/2023, de 13 de març, de protecció, benestar i tinença d'animals de companyia i altres mesures de benestar animal, i per a l'adopció d'aquelles **mesures provisionals** que resulten necessàries amb l'objectiu de garantir unes condicions adequades de benestar en els animals inspeccionats, així com d'**instruir els expedients sancionadors** que puguen derivar-se'n.

Són, per tant, diverses les qüestions que s'han plantejat. D'una banda, ha d'analitzar-se qui és l'autoritat competent per a dur a terme la inspecció i control dels establiments no registrats com a nuclis zoològics a pesar que legalment haurien d'haver-se registrat. D'altra banda, hem d'analitzar quin és l'òrgan competent per a adoptar les mesures provisionals que resulten necessàries per a garantir que els animals d'eixos nuclis zoològics il·legals estiguen en adequades condicions de benestar i, finalment, hem d'analitzar quin és l'òrgan competent per a instruir els expedients sancionadors que puguen derivar-se de les inspeccions que es realitzen en eixos nous zoològics.

Per a emetre el present informe, tindrem en compte:

- Llei 2/2023, de 13 de març, de protecció, benestar i tinença d'animals de companyia i altres mesures de benestar animal.
- Llei 7/2023, de 28 de març, de protecció dels drets i el benestar dels animals.
- Decret 158/1996, de 13 d'agost, del Govern Valencià, pel qual es desplega la Llei de la Generalitat Valenciana 4/1994, de 8 de juliol, sobre protecció dels animals de companyia.
- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
- Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana.
- Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Així mateix, la Subsecretaria ha plantejat si hi ha l'obligació de publicar el present informe.

A este efecte, l'article 16.2.a de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la comunitat valenciana, en la redacció donada pel Decret llei 7/2024, estableix: "A més, l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental han de publicar la informació següent, adaptada a les seues particularitats organitzatives:

a) Els informes **jurídics facultatius** de l'Advocacia General de la Generalitat que donen resposta a consultes plantejades, en la mesura que suposen una interpretació del dret, és a dir, **que tinguen incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes**. Cada informe jurídic formulat per l'Advocacia haurà d'indicar si té o no incidència sobre la interpretació i aplicació de les normes i, per tant, si ha de ser o no objecte de publicitat activa."

Entenem que este informe és objecte de publicitat activa, atés que té incidència en la interpretació i aplicació de les normes.

SEGONA: SOBRE LA COMPETÈNCIA PER A INSPECCIONAR I CONTROLAR I SANCIONAR ELS NUCLIS ZOOLOÒGICS NO REGISTRATS

Els dubtes plantejats per l'òrgan que fa la consulta sorgixen de la redacció de l'article 51 de la Llei 2/2023, que estableix amb el títol de competència sancionadora:

"1. Els ajuntaments exerciran la seua potestat sancionadora a través dels òrgans municipals que, segons la legislació bàsica del règim local, resulten competents. En matèria d'expedients sancionadors i adopció de mesures provisionals per infraccions a esta llei **a conseqüència d'actes d'inspecció dels servicis veterinaris oficials en instal·lacions registrades com a nuclis zoològics d'acord amb els articles 17 i 18 d'esta llei**, la competència sancionadora per a la incoació i la tramitació d'estos expedients la duren a terme els servicis territorials de la conselleria competent en sanitat i benestar animal; la imposició de sancions lleus i greus, la direcció general competent en matèria de sanitat i benestar animal, i la imposició de sancions molt greus, la persona titular de la conselleria competent en matèria de sanitat i benestar animal.

2. Els ajuntaments poden sol·licitar a les diputacions en la seua funció d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica en els municipis, que designen una persona funcionària que preste servicis en la diputació provincial com a instructor d'estos expedients sancionadors i que no ha de ser dirigit per l'òrgan municipal competent."

Davant el tenor literal d'este precepte, es planteja què ocorre amb els nuclis zoològics no registrats que haurien d'estar registrats.

Amb caràcter previ, recordem que no estar inscrit en el Registre de nuclis zoològics quan l'establiment o les instal·lacions tinguen l'obligació d'estar-ho, constituïx **infracció greu** a l'empara de l'article **42.2.3.b** de la Llei 2/2023.

Per tant, el primer que hauria de fer-se per a aconseguir la finalitat de la Llei 2/2023 és inspeccionar tots els nuclis zoològics existents, especialment aquells que no estant registrats reuneixen els requisits per a estar-ho.

A este efecte, recordem que els nuclis zoològics tenen l'obligació d'estar registrats a l'empara de l'article 17.2 de la Llei 2/2023. És a dir, la inscripció és obligatòria.

I són nuclis zoològics conformement a l'article 17.1 de la Llei 2/2023 els pertanyents a les classificacions zootècniques següents: centres de venda, centres de cria, residències, escoles d'ensinistrament, centres d'acolliment d'animals abandonats, gosses esportives, dules, gosses que desenrotllen una activitat econòmica, instal·lacions per a allotjar animals en aeroports, ports o centres de transport, excepte aquelles instal·lacions portuàries o aeroportuàries dependents de l'Administració general de l'Estat, centres de teràpia amb animals, col·leccions particulars, granges escola, santuaris, centres de rescat confinament o agrupació, parcs zoològics, o qualsevol altre centre que aculla permanentment o temporalment animals principalment de companyia, i en el cas d'animals de producció o altres animals en captivitat sense ànim comercial o lucratiu, a partir d'una quantitat determinada d'animals que es determine reglamentàriament, sense perjuí del límit màxim d'animals de companyia per domicili que, si és el cas, s'establisca.

Per tant, eixos centres que no estan registrats i han d'estar-ho, **estan subjectes a inspecció, a l'adopció de les mesures provisionals que siguin necessàries per a protegir els animals i a les sancions corresponents.**

El problema residix a determinar quin és l'òrgan competent per a dur a terme la inspecció i l'adopció de les mesures provisionals i, si és el cas, imposar la sanció que corresponga, atès que l'article 51 de la Llei 2/2023, a l'hora de determinar la distribució de competències entre els municipis i la Generalitat i, en concret, per a determinar la competència de la Generalitat, ha pres com a referència les actes d'inspecció dels servicis veterinaris oficials en instal·lacions registrades com a nuclis zoològics.

A parer nostre, això no significa que no puguin inspeccionar-se en qualsevol moment i sancionar-se els nuclis zoològics no registrats, que recordem que, a més de cometre la infracció que, si és el cas, estiguen cometent, incorrerien en qualsevol cas en la infracció greu de no estar registrats.

Com a regla general, en qualsevol matèria en la qual hi haja un règim sancionador, les inspeccions generalment es duen a terme quan hi ha una denúncia, però poden i és el més adequat que es realitzen inspeccions d'ofici a estos establiments.

En el cas concret que estem analitzant, l'**article 31** de la Llei 2/2023 regula els plans i programes d'inspecció i control, programes que entenem que no impedeixen que puguin dur-se a terme altres inspeccions.

En efecte, este precepte establix: “*Les administracions públiques, en l'àmbit de les seues respectives competències, hauran d'establir els programes o plans periòdics d'inspeccions i controls oficials que es necessiten d'acord amb esta llei, amb la normativa bàsica estatal i amb les disposicions comunitàries d'aplicació directa en relació amb els controls i programes de control oficials, sense perjudi de les inspeccions que resulten necessàries davant situacions o casos singulars.”*

Per la qual cosa, els veterinaris oficials estan obligats a realitzar les inspeccions i controls oficials i fan el seu treball conformement amb el programa aprovat, però això no implica que l'administració competent no estiga obligada a adoptar totes les mesures necessàries per a assegurar-se que es complix la finalitat de la Llei 2/2023.

En este sentit, el títol VII de la Llei 2/2023 regula les mesures d'inspecció i vigilància, i regula en el capítol primer les inspeccions i plans de control, i regula en el capítol segon les **competències** de les administracions.

En concret, l'**article 34** de la Llei 2/2023 regula les competències i obligacions de l'administració local i autonòmica en els termes següents:

*“1. Correspon als **ajuntaments** com a competències pròpies municipals:*

a) Establir el cens de les espècies d'animals de companyia obligades a estar identificades. A este efecte podran utilitzar la informació continguda en el Registre Supramunicipal d'Identificació d'Animals de Companyia de la Comunitat Valenciana mitjançant l'accés directe a la informació necessària.

b) Recollir i acollir qualsevol animal de companyia i gestionar-ne l'adopció.

c) Divulgar els continguts d'esta llei entre els habitants del seu àmbit territorial, i dur a terme les campanyes necessàries en esta matèria.

*d) **Vigilar i inspeccionar els centres d'acolliment i establiments de venda, manteniment o cria d'animals de companyia d'acord amb les competències assignades.***

e) Vigilar i inspeccionar el compliment d'esta llei quant a la tinença d'animals de companyia per particulars en els termes establits en el títol II d'esta llei.

f) Habilitar en els jardins i parcs públics els espais adequats, senyalitzats degudament, per al passeig i l'esbarjo dels animals de l'espècie canina, i vigilar-ne l'ús i el manteniment adequats. L'ajuntament ha d'assegurar que estiguen en condicions higienicosanitàries i de seguretat tant per a les persones com per als animals. Vetlar perquè no es faça un ús indegut dels espais públics en les zones no permeses, posant especial atenció als espais naturals protegits, platges, espais verds i parcs.

Així mateix, habilitar els espais suficients en nombre i superfície per a la solta d'excrements (zona d'higiene canina i contenidors apòsits) i aplicar les mesures dissuasives i sancionadores corresponents per a permetre una bona convivència entre els animals de companyia i la ciutadania.

*g) Comunicar a la conselleria competent, per mitjà del procediment que s'establisca reglamentàriament, les dades referides als mitjans emprats i/o centres contractats per a la gestió d'animals abandonats del seu municipi, així com **animals abandonats, acollits i donats en adopció, i el nombre d'expedients sancionadors tramitats.***

h) Fomentar les entitats de protecció i defensa animal en el seu municipi i la formació i divulgació en matèria de protecció animal, així com en els reglaments que la despleguen.

*i) **Denunciar totes les possibles infraccions administratives que es produïsquen per incompliment d'esta llei i gestionar la tramitació dels oportuns expedients sancionadors d'acord amb l'article 45 de la present llei.***

*j) Establir els **programes o plans periòdics d'inspeccions i controls oficials que es necessiten d'acord amb esta llei.***

k) Totes les competències i funcions assignades en esta llei i els reglaments que la despleguen.

l) Desenrotllar convenis amb centres veterinaris o disposar de centres municipals per a contribuir a l'esterilització, la identificació o l'atenció d'urgències veterinàries d'animals de companyia i aquelles accions que contribuïsquen a la implementació dels propòsits d'esta llei.

m) Adoptar les mesures cautelars que s'estimen necessàries, entre elles, decomissar o confiscar els animals si hi ha indicis de maltractament.

n) Crear protocols d'actuació per a aquells animals en situació de desemparament per circumstàncies de força major o vulnerabilitat del seu responsable legal, assegurant en tot cas el seu destí ètic.

o) Elaborar protocols d'actuació i plans d'evacuació i emergència davant catàstrofes naturals, pandèmies o similars d'animals de companyia, domèstics i altres animals que es troben al seu terme municipal, incloent-hi com a mínim:

– La planificació per a l'evacuació en cas d'emergència d'animals amb els seus responsables legals, disposant dels mitjans de transport amb places suficients per a això.

– La confecció d'un mapa del municipi amb la localització de totes les instal·lacions a on es mantinguen animals domèstics i amb les dades del responsable legal, disposant de la previsió de llocs amb prou capacitat a on realitzar el trasllat.

*2. En l'àmbit de la **Generalitat**, la distribució de competències i funcions en matèria de protecció, sanitat i benestar animal determinades en esta Llei es farà d'acord amb la previsió següent:*

a) Correspon a la conselleria competent en matèria de protecció animal:

– Garantir el funcionament adequat del Registre Supramunicipal d'Identificació d'Animals de Companyia de la Comunitat Valenciana i la fluïdesa i l'operativitat de comunicació amb les administracions i entitats relacionades per a les quals s'establisca accés.

– Contribuir, ateses les disponibilitats pressupostàries de gasto assignades anualment en el pressupost de la Generalitat, a establir mesures d'ajuda econòmica i suport a les entitats locals i entitats de protecció i defensa d'animals de companyia. Les ajudes de caràcter econòmic que concedisquen les administracions públiques han d'estar condicionades, en tot cas, a l'existència de partides específiques en els seus pressupostos destinades a la protecció animal.

– Gestionar el Registre d'entitats col·laboradores.

*b) Correspon a la conselleria competent en matèria de sanitat i benestar animal **inspeccionar els nuclis zoològics i centres d'acolliment amb les cases d'acolliment dependents, establiments de venda, allotjament o estada o cria d'animals de companyia d'acord amb les competències assignades**; així com gestionar el Registre de nuclis zoològics.*

c) La coordinació per a la realització d'un informe sobre la consecució dels objectius de la present llei, així com la gestió d'un registre de persones i entitats inhabilitades que hagen comés infraccions i delictes de maltractament cap als animals a la Comunitat Valenciana, correspondrà a les conselleries competents en matèria de protecció animal i en matèria de sanitat i benestar animal, en l'àmbit de les seues respectives competències. Este registre s'haurà de desplegar reglamentàriament.

d) Totes les altres competències i funcions en matèria de protecció, sanitat i benestar animal determinades en esta llei han de ser exercides coordinadament per les conselleries que les tinguen atribuïdes, dins del seu àmbit competencial.

*3. Correspon a les **diputacions** com a competències pròpies en la matèria:*

a) Atorgar, si és el cas, ajudes financeres o subvencions als ajuntaments per al compliment de les finalitats d'esta llei.

b) Assistir i col·laborar en el que necessiten els ajuntaments en relació amb la incoació i instrucció dels expedients sancionadors, en la seua funció d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, així com gestionar la recaptació, si és el cas, per via executiva segons s'acorde amb els ajuntaments.

c) Totes les competències i funcions assignades en esta llei i els reglaments que la despleguen."

Analitzant este precepte observem que tant la Generalitat com les entitats locals tenen competència en matèria inspectora i sancionadora.

Concretament, la competència d'inspecció també és expressament atribuïda a les entitats locals i comunitats autònomes en l'article 66 de la Llei 7/2023, precepte que és bàsic.

Per tot això considerem que, dins de l'àmbit competencial de cada administració pública, l'òrgan o autoritat competent per a inspeccionar, instruir i adoptar mesures provisionals i per a sancionar les infraccions tipificades en la Llei 2/2023 i comeses en els nuclis zoològics que havent d'estar registrats no ho estiguen, serà l'òrgan que ho siga per a adoptar eixes mesures provisionals, instruir i sancionar si el nucli zoològic està registrat.

En l'àmbit autonòmic eixa competència recau, de conformitat amb el que disposa l'article 34.2.b de la Llei 2/2023 (modificat pel Decret llei 7/2024) i el que disposa l'article 51 de la Llei 2/2023 en la **conselleria competent en matèria de sanitat i benestar animal**, que és competent:

a.- per a dur a terme la inspecció, els òrgans que ho siguen per a realitzar eixa inspecció si el nucli zoològic està registrat atenent el programa i el pla d'inspecció que en cada moment s'aprove.

A este efecte, l'Advocacia General de la Generalitat recomana que en els plans i programes d'inspecció s'arregle la inspecció d'aquells nuclis zoològics que reunint els requisits per a estar registrats no ho estiguen.

b.- per a **incoar i tramitar** els corresponents expedients sancionadors, els servicis territorials de la conselleria competent en sanitat i benestar animal.

c.- per a la **imposició de sancions** quan les infraccions en què hagen incorregut eixos nuclis zoològics no registrats siguen **lleus i greus**, la direcció general competent en matèria de sanitat i benestar animal (recordem que el fet de no estar registrat, quan ha d'estar-ho, ja constituïx *per se* una infracció greu).

d.- per a la **imposició de sancions** per la comissió d'infraccions **molt greus** en eixos nuclis zoològics no registrats, la persona titular de la conselleria competent en matèria de sanitat i benestar animal.

És tot el que s'ha d'informar. València, data de la firma electrònica