



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCION, DERECHOS Y BIENESTAR DE LOS ANIMALES

Índice: 1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. El anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales.

1. Antecedentes

En fecha 11 de marzo de 2022 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales (en adelante APL), solicitando informe del Consejo Fiscal. El APL se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo.

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4.j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (art. 124 CE y art. 1 EOMF).



Para el cumplimiento de esta misión corresponde al Ministerio Fiscal, entre otras, las funciones recogidas en el art. 3 EOMF.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

El anteproyecto sometido a informe, si bien no afecta a la organización y estructura del Ministerio Fiscal, incide en las funciones atribuidas al Ministerio Público de velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados (art. 3.1 EOMF); velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa (art. 3.3 EOMF); ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda (art. 3.4 EOMF); intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de medidas cautelares que procedan y la práctica de las diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos o instruyendo directamente el procedimiento en el ámbito de lo dispuesto en la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, pudiendo ordenar a la Policía Judicial aquellas diligencias que estime oportunas (art. 3.5 EOMF); intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés



social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación (art. 3.7 EOMF); velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas (art. 3.10 EOMF).

Según su exposición de motivos, el principal objeto de la nueva ley es «regular el reconocimiento y la protección de la dignidad de los animales por parte de la sociedad. (...) Tiene como objetivo implementar mecanismos legales con el fin de fomentar la protección animal y prevenir el alto grado de abandono de animales en nuestro país, estableciendo un marco común en todo el territorio español, implicando a los poderes públicos y a la ciudadanía en el respeto a todos los animales».

El APL modifica normas de naturaleza administrativa, concretamente la Ley 17/1987, de 30 de julio, *de Ordenación de Transportes Terrestres*; la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, *sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos*; la Ley 8/2003, de 24 de abril, *de Sanidad Animal*, y la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, *para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio*.

El texto proyectado es de evidente naturaleza administrativa, si bien su contenido está vinculado a las funciones del Ministerio Fiscal, en cuanto que su incumplimiento puede incidir en la persecución penal de los delitos contemplados en el Capítulo IV del Título XVI del CP en el que se integra la protección penal de los animales domésticos.

Es por ello que la emisión del presente informe incide en las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado



sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Justificación del anteproyecto

Como se indica en la exposición de motivos del APL, el mismo responde a la creciente sensibilización de la sociedad en la protección de los animales en general y en particular de los que viven en el entorno humano, siendo los animales seres sintientes, en tanto que están dotados de sensibilidad y cuyos derechos deben de ser protegidos.

El APL concreta como objetivos, tal y como se hace constar en la memoria de análisis de impacto normativo, los siguientes:

- i) Implementar mecanismos legales para prevenir el alto grado de maltrato y abandono de animales en nuestro país, estableciendo un marco general de protección y bienestar animal para todo el territorio nacional.
- ii) Racionalizar, simplificar y dotar de coherencia el régimen jurídico de protección animal estableciendo unas obligaciones comunes para todos los ciudadanos que sean titulares o responsables de animales de compañía, domésticos o silvestres en cautividad, con independencia de su lugar de residencia, así como criterios homogéneos respecto al trato de animales abandonados, extraviados, desamparados o urbanos.
- iii) Implementar con carácter general la política de sacrificio cero para todo tipo de animales incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, contemplándose excepciones a dicha política exclusivamente por criterios veterinarios, de seguridad o de salud pública.



- iv) Homogeneizar la cría y venta de animales de compañía, mediante criterios orientados a evitar la sobreexplotación, la cría y venta incontroladas y la proliferación de abandonos.
- v) Establecer mecanismos orientados a reducir el maltrato, limitándose su utilización en eventos públicos.
- vi) Facilitar la función inspectora y de vigilancia para prevenir las situaciones de maltrato animal.
- vii) Racionalizar, homogeneizar y dotar de proporcionalidad al régimen de infracciones y sanciones en materia de protección animal.

Sin perjuicio de lo que posteriormente se expondrá, se valora muy positivamente los objetivos perseguidos por el APL al considerar imprescindible la creación de un marco normativo a nivel nacional que establezca criterios comunes en esta materia, en la que existe regulación dispar en las diferentes comunidades autónomas, constituyendo una garantía en la protección de los derechos de los animales la aplicabilidad general de la misma, con independencia de la parte del territorio en el que el animal se encuentre, y en cuanto que proporciona el nivel de igualdad exigible en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones para los titulares de los mismos.

3. Estructura y contenido

El APL consta de una exposición de motivos y ochenta y nueve artículos distribuidos en un título preliminar, seis títulos (Fomento de la protección animal; tenencia y convivencia responsable con animales; cría, comercio y transporte; empleo de animales en actividades culturales y festivas; inspección y vigilancia; y régimen sancionador), tres disposiciones adicionales, cinco



disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

El Título Preliminar (arts. 1 a 3) aborda aspectos generales de la ley y de su ámbito de aplicación en su art. 1, excluyéndose del mismo los animales utilizados en espectáculos taurinos, los de producción, los de experimentación e investigación y los animales silvestres, estando todos ellos regulados por su normativa específica.

El art. 2 del APL concreta las medidas para lograr la finalidad de alcanzar un adecuado nivel de protección de los animales incluidos en su ámbito de aplicación, y en el art. 3 se individualizan los conceptos contenidos en ella.

El Título I (arts. 4 a 28) está dedicado a los mecanismos administrativos orientados al fomento de la protección animal, y está integrado por ocho capítulos.

El Capítulo I (arts. 1 a 9) consagra el principio de colaboración entre las Administraciones Públicas a través de organismos de colaboración y asesoramiento servidos por profesionales con perfil técnico y científico, dando protagonismo a las instituciones profesionales dedicadas a la protección animal.

El Capítulo II (arts. 10 a 13) regula como elemento de apoyo a las Administraciones Públicas encargadas de la protección animal el nuevo Sistema Estatal de Registros de Protección Animal.

Los Capítulos III, IV y V (arts. 14 a 22) vienen referidos a los instrumentos de seguimiento y a las políticas públicas en materia de protección, creándose la Estadística e Inventario Nacional de protección animal, los Planes y Programas



territoriales para la protección de los animales y la creación del Fondo para la protección animal, a cuyo fin se destinarán fondos a las Administraciones Públicas para el cumplimiento de estos fines y al que se destinarán las ganancias provenientes de los bienes decomisados o incautados por infracciones contra los animales. Se regula igualmente la importación y exportación de los animales de compañía.

El Capítulo VI (art. 23) regula la colaboración entre la Dirección General de Derechos de los Animales y otras instituciones públicas dedicadas a la protección animal, como la Fiscalía de Medio Ambiente y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Los Capítulos VII y VIII (arts. 24 a 28) contemplan como obligaciones de las administraciones territoriales la de contar con protocolos de tratamiento de animales en casos de emergencia, así como con centros públicos de protección animal, propios o concertados, involucrando a los ayuntamientos en la protección animal.

El Título II (arts. 29 a 64) está integrado por nueve capítulos. El primero de ellos (arts. 29 y 30) se refiere a la tenencia y convivencia responsable con los animales por parte de sus titulares, estableciéndose unas obligaciones y prohibiciones comunes a todo el territorio nacional, sin perjuicio de las que puedan establecer las comunidades autónomas en el marco de sus competencias. Se recoge la prohibición del sacrificio de animales de compañía, limitando las excepciones a razones sanitarias o eutanásicas.

El Capítulo II (arts. 31 a 35) fija las condiciones de tenencia de los animales de compañía, tanto en domicilios particulares como en espacios abiertos y en los medios de transporte, estableciéndose la necesidad de superar un curso formativo respecto a las personas propietarias de perros.



El Capítulo III (art. 36) aborda la tenencia en domicilios particulares de animales silvestres, así como la cría de especies alóctonas.

El Capítulo IV (arts. 37 a 42) se refiere a las condiciones de uso de animales en actividades específicas, incluyéndose a los que se dedican a actividades en el ámbito rural, aludiendo a sus necesidades especiales que requieren una regulación específica.

El Capítulo V (art. 43) aborda los criterios de fomento de la biodiversidad y el fomento por parte de los poderes públicos de actividades divulgativas dirigidas a la sociedad sobre los elementos de la convivencia responsable con animales.

El Capítulo VI (arts. 44 a 47) introduce el concepto de Listado Positivo de animales de compañía que permite su tenencia, venta y comercialización priorizando los criterios de seguridad para las personas, salud pública y medioambientales para limitar las especies que puedan comercializarse en España.

Los Capítulos VII y VIII (arts. 48 a 56) establecen el marco legal de los animales extraviados, abandonados, desamparados y urbanos, regulándose las colonias felinas sobre la base de gestión ética de las mismas (captura, esterilización y suelta o reubicación de los gatos que las integran).

El Capítulo IX (arts. 57 a 64) clasifica los distintos tipos de Entidades de Protección Animal en función de su finalidad, constituidas e inscritas en el Registro de Entidades de Protección Animal.

El Título III (arts. 64 a 71) está dedicado a la cría, comercio y transporte de animales, y se integra por seis capítulos.



El Capítulo I (arts. 65 a 67) exige que la cría y venta de animales solo podrá hacerse por personas dedicadas a dicha actividad y que la misma ha de estar registrada y contar con mecanismos de supervisión veterinaria, fijándose la limitación reproductora de los animales no destinados a la cría comercial.

El Capítulo II (arts. 68 a 71) establece las condiciones que han de cumplirse en el transporte de los animales a que se refiere la ley para garantizar que el traslado respete las necesidades fisiológicas y etológicas de los mismos.

El Título IV (arts. 72 a 74) regula las condiciones que han de concurrir para el uso de animales en actividades culturales y festivas.

El Título V (arts. 75 a 77) regula los aspectos relativos a la inspección y vigilancia, partiendo de la competencia de las comunidades autónomas.

El Título VI (arts. 78 a 89) lo dedica al régimen sancionador y se integra por dos capítulos, referidos respectivamente a los principios generales, a las infracciones y sanciones y al procedimiento sancionador.

La disposición adicional primera se refiere al régimen jurídico aplicable a los perros de asistencia.

La disposición adicional segunda contempla el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley para la elaboración del Plan Nacional de Protección Animal.

La disposición adicional tercera impone con carácter preceptivo un informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 en cualquier norma en cuya memoria de análisis de impacto normativo conste impacto en los derechos de los animales.



La disposición transitoria primera fija en seis meses el plazo de los propietarios de animales silvestres en cautividad para ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes.

La disposición transitoria segunda fija en dos años desde que se produzca el desarrollo reglamentario el tiempo para que las personas que trabajan con animales y las Entidades de Protección Animal homologuen o adquieran las titulaciones exigidas.

La disposición transitoria tercera establece el plazo de un año desde que se apruebe el Listado Positivo para que los titulares o responsables de animales no incluidos en el mismo lo pongan en conocimiento de las autoridades competentes.

La disposición transitoria cuarta proporciona el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para que los titulares de circos, carruseles, atracciones de feria y otras actividades o espectáculos en los que se utilicen animales, puedan modificar su actividad, y en su caso poner en conocimiento de la autoridad competente las especies y número de animales silvestres que obren en su poder.

La disposición transitoria quinta fija en un año el tiempo para que las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla adapten su normativa a esta ley.

La disposición derogatoria única deroga toda disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo dispuesto en ella.

La disposición final primera modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de *Ordenación de Transportes terrestres*.



La disposición final segunda modifica la Ley 5/1999, de 23 de diciembre, *sobre Régimen Jurídico de Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos*.

La disposición final tercera modifica la Ley 8/2003, de 24 de abril, *de Sanidad Animal*.

La disposición final cuarta modifica la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, *para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio*.

La disposición final quinta establece un plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la Ley para que el Gobierno elabore el listado de especies que pueden ser objeto de tenencia como animal de compañía.

La disposición final sexta concreta el plazo de seis meses para que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030, oída la Agencia Española de Protección de Datos, desarrolle reglamentariamente el Sistema de Registros de Protección Animal, el régimen de inscripción y cancelación de los asientos, así como el acceso a la información

La disposición final séptima se refiere al título competencial, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª, 16ª y 23ª CE.

La disposición final octava determina la ausencia de incremento de gasto público de las medidas incluidas en la Ley

La disposición final novena viene referida a la habilitación, facultando al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley.



La disposición final décima fija un plazo de entrada en vigor de seis meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

4. El anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales

La valoración del APL objeto de informe es positiva en su doble finalidad, tanto la de constituir un marco normativo común aplicable a todo el territorio nacional que garantice el mismo trato y nivel de protección a todos animales domésticos, como la de proporcionar seguridad jurídica a todas las personas, organismos y entidades en el ejercicio de los derechos y de las obligaciones que se asumen en esta materia.

Estamos ante una norma administrativa que incorpora los derechos de los animales contemplados en la Declaración Universal de los Derechos del Animal, proclamada el 15 de octubre de 1977, así como los reglamentos y directivas comunitarios en esta materia.

El art. 2 de la Declaración Universal establece que todo animal tiene derecho al respeto, a la atención, a los cuidados y a la protección del hombre. Por su parte, el art. 10 b) señala que «las exhibiciones de animales en los espectáculos que se sirvan de animales son incompatibles con la dignidad animal». Esta prohibición de exhibición de los animales aparece recogida en la mayoría de las normas autonómicas que regulan actualmente la materia.

Se incorpora el concepto de *dignidad de los animales* que ha ido evolucionando con el desarrollo de las sociedades, y que en la actualidad no se identifica con su salud, integridad o bienestar físico sino con su bienestar psicológico. Cada



animal personifica un valor, el valor de su individualidad, concretándose dicho valor en el reconocimiento de sus derechos.

La exposición de motivos del APL se acomoda a lo establecido en las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005: «La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado».

Se considera que la exposición de motivos da cuenta de las novedades que se introducen en la norma proyectada, de forma ordenada conforme a su ubicación por títulos, capítulos y artículos.

El Título Preliminar del APL delimita con claridad su ámbito material de aplicación, como marco normativo común mínimo para la protección, garantía de derechos y defensa de los animales, sin perjuicio de la sanidad animal que continuará rigiéndose por la Ley 8/2003 y por las normas de la UE. También extiende su aplicación a los profesionales y establecimientos dedicados a la reproducción, cría, adiestramiento, acicalamiento, custodia o compraventa de los animales, quedando excluidos de su ámbito los animales utilizados en espectáculos taurinos, los de producción, los de experimentación e investigación y los silvestres que continúan sometidos a las normas que los regulan.

Al ser una norma de carácter administrativo, este informe se centrará solo en aquellos aspectos que pudieran tener incidencia en las funciones del Ministerio



Fiscal con ocasión de la persecución del maltrato animal y su abandono en cuanto a su perspectiva delictiva de los arts. 337 y 337 bis CP.

En primer lugar, en relación con la terminología utilizada por el APL cuando se refiere a la *Fiscalía de Medio Ambiente*, y dado que se repite en distintas ocasiones, es obligado precisar que este término resulta incorrecto. No existe como tal la Fiscalía de Medio Ambiente siendo su denominación oficial la de «Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado», puesto que se trata de una unidad especializada que forma parte de la Fiscalía General del Estado, y que tiene al frente a un Fiscal de Sala Coordinador de la materia. El uso de la denominación correcta adquiere relevancia para evitar posibles confusiones respecto a quien sea concretamente la destinataria de las comunicaciones de colaboración o de la recepción de la información que prevé la norma. Por ello, se sugiere que se utilice el término «Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado» cuando se quiere referir a la unidad coordinadora de esta especialidad a nivel nacional, o «sección especializada de medio ambiente de la fiscalía provincial» cuando se trate de la fiscalía de ese ámbito territorial.

La norma proyectada incorpora dos principios generales que han de valorarse muy positivamente.

El primero de ellos es el relativo a la previsión de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y las Administraciones Públicas en el art. 23 (Capítulo VI del Título I) de la norma proyectada, precepto que, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá, exterioriza la necesidad inequívoca de potenciar la colaboración de todos los operadores y sectores implicados en la lucha contra el maltrato animal.



El segundo de los principios se refiere al carácter preeminente de la vía penal respecto de la administrativa. Dicha prioridad resulta indiscutida (art. 10 LOPJ), pero lo cierto es que su incorporación en el art. 133 del derogado Real Decreto Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, y más expresivamente en el art. 7 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, *por el que se regula el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora*, no tuvieron reflejo en la norma que deroga a las anteriores (Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas*). No obstante, en relación con la normativa sectorial ambiental, encontramos este principio en el vigente art. 120 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas*. Es por ello que, su incorporación expresa en el APL, no por sabido, deja de ser considerado como acertado, como también lo es la referencia al Ministerio Fiscal que hace el art. 80.2 del APL. Dice este precepto que «[e]n los supuestos en que las conductas pudieran ser constitutivas de delito, el órgano administrativo pasara el tanto de culpa a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que de otro modo ponga fin al procedimiento penal o el Ministerio Fiscal no acuerde la procedencia de iniciar o proseguir las actuaciones en vía penal, quedando hasta entonces interrumpido el plazo de prescripción».

El Título I está dedicado al fomento de la protección animal, y concreta en su Capítulo I los órganos estatales de dirección, coordinación y participación, atribuyendo al Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, a través de la Dirección General de los Derechos de los Animales, la formulación e impulso de las políticas de defensa y protección de los animales. Se crea el Consejo Estatal de Protección Animal, de carácter consultivo y adscrito a este Ministerio, si bien integrado por representantes de los departamentos



ministeriales con competencia en el mundo animal, así como por profesionales de reconocido prestigio incluyendo profesionales veterinarios. Prevé la creación de cuantos órganos colegiados sean necesarios para la coordinación de dichas políticas y actuaciones.

Se valora positivamente la previsión de que se integren por los distintos operadores vinculados en la materia, lo que proporcionará una visión completa de las necesidades en el ámbito de la protección animal y con los que el Ministerio Fiscal podrá mantener la oportuna comunicación.

Incide positivamente en la función del Ministerio Público la creación del Sistema Central de Registros para la Protección Animal, de carácter público y con ámbito nacional, integrado por el Registro de Entidades de Protección Animal, el de Profesionales de Comportamiento Animal, el de Animales de Compañía, el de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía y el de Criadores, que atribuye las competencias de su ejecución a las comunidades autónomas, que serán responsables de proporcionar los datos a la Administración General del Estado a los efectos de su coordinación.

La repercusión de este nuevo sistema de registros en la función del Ministerio Fiscal deriva de la previsión que realiza el apartado 4 del art. 11 del APL relativa a que será requisito indispensable para figurar inscrito en el sistema el *no encontrarse inhabilitado penal o administrativamente para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para la tenencia de animales.*

Se establece que el Ministerio de Justicia comunicará a la Dirección General de Derechos de los Animales los datos personales de quienes hubieran sido inhabilitados. Será, por tanto, de gran utilidad el sistema de Registro Central en la medida que permitirá un efectivo control de cumplimiento de las penas de



inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, industria o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales respecto de aquellas personas que hayan sido condenadas por un delito de maltrato animal durante el tiempo fijado en la sentencia condenatoria, vedándoles la posibilidad de acceder a los mismos.

Otra de las previsiones de la norma proyectada es la elaboración de la Estadística de Protección Animal, que se encomienda al Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030 en coordinación con los demás órganos de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y entidades locales, con la finalidad de conocer cuál sea el estado de la protección animal en el conjunto de la sociedad española, así como la evolución de esta materia, lo que permitirá la adopción de políticas adecuadas para mejorar la calidad de vida de los animales.

Se considera acertada la previsión que hace el art. 15 del APL al explicitar que, entre los datos que deben incluirse en la citada estadística se incorporen los procedentes de la *Fiscalía de Medio Ambiente (sic)*.

Partiendo de lo expuesto *supra* respecto a la necesidad de utilizar la terminología correcta y cuyo cambio se sugiere, en la medida que la estadística nacional se nutre de los datos aportados por las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y entidades locales, se propone que en el texto se concrete que los datos estadísticos a que se refieren son los que se aportan en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado, que son tomados de las memorias anuales de las distintas las fiscalías de las comunidades autónomas, las cuales reflejan a su vez los datos proporcionados por las distintas fiscalías provinciales que integran cada comunidad autónoma, donde se contemplan explícitamente los correspondientes a la especialidad de medio ambiente de las fiscalías provinciales.



Por otra parte, el Capítulo V del Título I del APL se refiere a la creación del Fondo para la Protección Animal adscrito a la Administración General del Estado a través del Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030. El art. 22.2 del APL dispone que el Fondo estará dotado del resultante de las sanciones pecuniarias que se impongan por la comisión de delitos relativos a la protección de animales, de las ganancias procedentes de bienes decomisados por la comisión de delitos relativos a la protección de animales y cualesquiera otras fuentes de financiación que puedan establecerse de futuro. El apartado 5 párrafo d) cita a la *Fiscalía de Medio Ambiente (sic)* como receptora de tales fondos. En relación con este fondo se realizan dos precisiones:

Por una parte, reiterar lo expuesto respecto a la correcta denominación de la unidad especializada en materia de protección animal, que a nivel nacional es la de «Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado», con las funciones que se le atribuyen en el art. 20. Dos EOMF.

Por otro lado, dicha unidad especializada está integrada en la Fiscalía General del Estado, por lo que carece de personalidad jurídica propia y, por tanto, de capacidad para la percepción de recurso económico alguno. En cambio, la Fiscalía General del Estado sí es un órgano con personalidad jurídica, pese a que en la actualidad no dispone de autonomía presupuestaria. Se sugiere, por ello, que se incorpore que la destinataria de los fondos sea la Fiscalía General del Estado, quien velará por su aplicación a los fines previstos en la norma a través de su unidad especializada.

También cabe señalar que, de entre los fines a los que ha de aplicarse el fondo y que se relacionan en el apartado 4 del citado precepto, la letra f) se refiere a *promover e impulsar iniciativas de protección animal mediante la educación y sensibilización social*, lo que permitiría a la unidad especializada el desarrollo de cursos de formación sobre esta materia a diferentes destinatarios.



En relación con el principio de colaboración, a cuyo acierto ya se ha aludido al inicio de este apartado, se imponen varias puntualizaciones cuya incorporación se sugieren.

El Capítulo VI del Título I del APL lleva por rubrica «Colaboración entre Administraciones Publicas», siendo el contenido del art. 23 el siguiente:

- 1. Las Administraciones Públicas darán cuenta a la Fiscalía General del Estado a través de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo de cuantas acciones relacionadas con el contenido de esta Ley sean susceptibles de encuadrarse en los supuestos del Título XVI.*
- 2. La Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo informará a la Administración actuante, así como a la Dirección General de Derechos de los Animales, de las diligencias de investigación incoadas en relación con lo anterior y remitirá, en su caso, copia de la sentencia que derivase de las mismas.*
- 3. La información transmitida entre las Instituciones públicas sobre denuncias, diligencias y resoluciones relacionadas con lo previsto en el apartado 1 de este artículo, formará parte de la Estadística de Protección Animal. (...)*

Respecto a la rúbrica del Capítulo VI, cabe señalar que la Fiscalía General del Estado no forma parte de la Administración, siendo un órgano independiente integrado en el Poder Judicial. Esto se refleja en su distinta ubicación sistemática en la Constitución española, en la que la Administración se regula en su Título IV, mientras que el Ministerio Fiscal se halla en su Título VI dedicado al Poder Judicial.

Coherente con esta distinción, el art. 4.5 EOMF dispone que «[l]as autoridades, funcionarios u organismos o particulares, requeridos por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de las facultades que se enumeran en este artículo y en el siguiente, deberán atender inexcusablemente el requerimiento dentro de los



límites legales. Igualmente, y con los mismos límites, deberán comparecer ante el Fiscal, cuando este lo disponga».

Es por ello que se sugiere que se amplie la dicción de la rúbrica proponiéndose como texto alternativo: «Colaboración entre Administraciones Públicas y otras Autoridades».

En relación con la colaboración con el Ministerio Fiscal mediante la dación de cuenta de hechos que puedan ser constitutivos de delito prevista en el apartado 1 de este precepto, se sugiere que dicha dación se concrete a los delitos contemplados en el Capítulo IV del Título XVI del Código Penal, que es el que integra los delitos contra el maltrato animal y abandono de animales domésticos, pues la referencia genérica al Título XVI del Código Penal supone una alusión a numerosos delitos ajenos al contenido de la norma proyectada, sin relación alguna con la Dirección General de Derechos de los Animales.

Por otra parte, y respecto al mismo apartado, se considera que, sin perjuicio de la dación contemplada, se sugiere que esta se realice a la sección especializada de medio ambiente de las fiscalías provinciales, al ser a quienes corresponde la investigación de los hechos concretos conforme a su competencia territorial, pues el prescindir de traslados innecesarios entre fiscalías evita indeseables dilaciones en los procedimientos.

En el apartado 2, se entiende que la comunicación por parte de la Fiscalía a la Administración en el marco de los supuestos del apartado 1 debería aludir igualmente al ámbito territorial, debiendo ser la sección de medio ambiente de la fiscalía provincial, a través de su jefatura, la encargada de trasladar a la autoridad administrativa actuante la incoación de las diligencias de investigación a que dé lugar esa previa información, la cual podría completarse con la comunicación de la interposición de denuncia, querrela o del archivo, por



su posible repercusión en la paralización o reapertura de un expediente sancionador. No obstante, respecto a la remisión de la sentencia, se considera que debe ser el órgano judicial el que así lo acuerde, previo acomodo a las exigencias de la normativa de protección de datos, y sin perjuicio de que pueda ser solicitado por el Ministerio Fiscal en el escrito de acusación por *otrosí* a los efectos administrativos oportunos.

Este precepto prevé, además, en su apartado 5 el impulso de la Dirección General de Derechos de los Animales para la elaboración de convenios con otras Administraciones públicas orientados a la sensibilización contra cualquier forma de maltrato, y concreta como uno de sus ámbitos en su letra b) los programas de reinserción de quienes hubieran sido condenados por delitos contra la protección de la fauna y animales vertebrados. Esta previsión es valorada muy positivamente, en la medida que las penas privativas de libertad previstas en el Código Penal para los delitos de maltrato animal, siempre que concurren todos los requisitos exigidos en el art. 80 CP, permiten la suspensión de su ejecución. No obstante, conforme al art. 83.1.6.^a CP, el órgano judicial podrá condicionar dicha suspensión al cumplimiento de determinados deberes, que en este caso se concretan en la participación en programas de protección de los animales. De esta forma, la persona condenada por un delito de esta naturaleza tendrá más opciones para acceder a los programas de reinserción de evidente naturaleza y finalidad educadora que es el objetivo pretendido.

El Título V del APL está dedicado a la inspección y vigilancia, disponiendo su art. 72.2 que «la Dirección General de Derechos de los Animales, podrá excepcionalmente dirigirse a la Comunidad Autónoma instando a que se proceda a ejercer la función inspectora de cualquier instalación o lugar donde haya animales, cuando tenga conocimiento de maltrato o desprotección animal o cuando la situación de maltrato afecte a más de una comunidad autónoma,



pudiendo asimismo comunicar al Ministerio Fiscal las situaciones irregulares de que tenga constancia en las que exista indicios de delito».

La obligación de comunicar los hechos que puedan ser constitutivos de delito no es una facultad para el funcionario público, sino que deviene obligatoria. Es por ello que se sugiere cambiar la forma verbal («pudiendo»), empleada en el referido precepto, por la de «comunicará».

Los arts. 31 y 32 del APL (Capítulo I del Título II) enumeran una serie de obligaciones y prohibiciones en relación con los animales domésticos, cuyo incumplimiento tiene su reflejo en el listado de infracciones recogido en el art. 81 del APL. Algunas de estas infracciones, tal y como están redactadas, pueden constituir un delito del art. 337 CP (el uso de métodos agresivos en su educación; administración de sustancias que perjudiquen al animal; mutilaciones; adiestramiento para peleas o riñas, sacrificios no autorizados...), por lo que se sugiere que se incorpore una cláusula general en el artículo: «siempre que los hechos no sean constitutivos de delito».

Se concluye el presente informe con la referencia a dos errores materiales o de transcripción observados:

En el apartado I de la exposición de motivos (tercer párrafo) se observa que se ha omitido la preposición «de» en la penúltima línea al transcribirse «capacidad sentir» en lugar de «capacidad de sentir».

En la definición recogida en el art. 3, en la letra hh) atinente al *Refugio definitivo para animales*, se observa un error al haberse omitido una parte del verbo, concretamente en la segunda línea («que han abandonados, decomisados, cedidos voluntariamente»), entendemos que debe decir que «han -sido- abandonados, decomisados, cedidos voluntariamente».



Como cuestión de estilo se recomienda sustituir en el artículo 23.5. c) «niños y niñas menores de edad» por «menores edad» al resultar la construcción empleada redundante en tanto los niños y niñas no pueden ser mayores de edad en ningún caso.

Madrid, a 27 de septiembre de 2022

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Álvaro García Ortiz