

PRESENTACIÓN

La protección jurídica de los animales constituye una materia en constante evolución. En los últimos años, el legislador estatal y autonómico ha reforzado progresivamente los instrumentos destinados a garantizar el bienestar animal y a adaptar nuestro ordenamiento jurídico a la creciente sensibilidad social existente en esta materia.

La aprobación de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, ha supuesto una modificación relevante del régimen jurídico aplicable a los animales de producción mediante la incorporación de nuevas previsiones en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre. Entre ellas destaca el artículo 14.1.o), cuya incidencia sobre determinadas actividades tradicionales no ha sido todavía objeto de un desarrollo interpretativo consolidado.

Los concursos de tiro y arrastre constituyen uno de los supuestos en los que esta reforma plantea interrogantes jurídicos que requieren un análisis específico. La coexistencia de normativa estatal, autonómica y europea, junto con la distribución competencial entre distintas Administraciones Públicas, hace necesario un examen sistemático del ordenamiento jurídico que permita determinar el régimen aplicable a estas actividades cuando en ellas intervienen animales de producción.

El presente dictamen ha sido elaborado por la Asociación Andaluza para la Defensa de los Animales (ASANDA) con una finalidad estrictamente jurídica. No pretende realizar una valoración cultural, histórica o social de los concursos de tiro y arrastre, ni cuestionar el arraigo que puedan tener en determinados territorios. Su objeto consiste exclusivamente en analizar las consecuencias que la reforma introducida por la Ley 7/2023 puede producir sobre el régimen jurídico actualmente vigente y sobre las obligaciones que corresponden a las Administraciones Públicas encargadas de autorizar, inspeccionar y controlar este tipo de actividades.

Las conclusiones que se exponen en las páginas siguientes se fundamentan en el análisis conjunto de la Constitución Española, del Derecho de la Unión Europea, de la legislación estatal y autonómica aplicable, así como de los principios generales del Derecho Administrativo sancionador y de la doctrina consolidada sobre interpretación de normas restrictivas y ejercicio de potestades administrativas.

ASANDA pone este dictamen a disposición de las Administraciones Públicas, de los operadores jurídicos y de la sociedad civil con el propósito de contribuir a una aplicación rigurosa, uniforme y respetuosa con el principio de legalidad del ordenamiento jurídico vigente.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Objeto del dictamen

El presente dictamen tiene por objeto analizar el régimen jurídico aplicable a los concursos de tiro y arrastre celebrados en Andalucía cuando en ellos participan animales con la condición jurídica de animales de producción, a la luz de la modificación introducida por la Ley 7/2023, de 28 de marzo, en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

El análisis se centra, de forma particular, en la interpretación y aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 y en sus consecuencias sobre los procedimientos administrativos de autorización, inspección y control de este tipo de actividades.

2. Planteamiento de la cuestión

La incorporación del artículo 14.1.o) constituye una modificación relevante del régimen sancionador de la Ley 32/2007 al tipificar como infracción muy grave la utilización de animales de producción en actividades culturales y festivas, salvo en los casos en que dicha utilización esté legalmente permitida.

La reforma plantea una cuestión jurídica que no había sido objeto de análisis en el régimen anterior: determinar si los concursos de tiro y arrastre en los que intervienen animales de producción quedan comprendidos dentro del ámbito de aplicación de dicho precepto y, en su caso, cuál es el alcance de la excepción prevista por el legislador.

El dictamen no pretende ofrecer una respuesta abstracta o apriorística sobre la licitud o ilicitud de todas las competiciones de esta naturaleza. Su finalidad consiste en establecer los criterios jurídicos que deben orientar la actuación de las Administraciones Públicas cuando deban autorizar, supervisar o controlar este tipo de actividades.

3. Principales conclusiones

Del análisis realizado se desprenden las siguientes conclusiones esenciales:

- La reforma introducida por la Ley 7/2023 obliga a incorporar el artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 al análisis jurídico de los concursos de tiro y arrastre cuando participen animales de producción.
- La aplicación de dicho precepto requiere verificar, en cada supuesto concreto, la concurrencia de tres elementos: la condición jurídica de los animales participantes, la naturaleza de la actividad desarrollada y la existencia, en su caso, de una habilitación normativa que permita la aplicación de la excepción prevista por la ley.
- La mera existencia de antecedentes administrativos, autorizaciones concedidas con anterioridad o el arraigo histórico de la actividad no sustituyen la necesidad de realizar un análisis jurídico actualizado conforme al marco normativo actualmente vigente.

- La legislación andaluza de protección animal, la Ley 8/2003, de Sanidad Animal, la normativa ganadera y las disposiciones sobre identificación, transporte y bienestar animal continúan siendo plenamente aplicables y operan de forma complementaria a la Ley 32/2007.
- Las Administraciones competentes conservan íntegramente sus facultades de autorización, inspección, vigilancia y, en su caso, sanción, debiendo ejercerlas con sometimiento pleno al principio de legalidad.

4. Alcance del dictamen

El presente documento no constituye una resolución administrativa ni un dictamen vinculante. Expresa el criterio jurídico elaborado por ASANDA a partir del estudio sistemático del ordenamiento vigente y pretende contribuir al debate jurídico suscitado por la reforma legal.

En consecuencia, el dictamen no sostiene que todos los concursos de tiro y arrastre sean, por definición, incompatibles con el ordenamiento jurídico. Su conclusión es distinta: la modificación introducida por la Ley 7/2023 impide resolver estas situaciones mediante la simple invocación de prácticas tradicionales o de precedentes administrativos, exigiendo una valoración jurídica específica y motivada de cada expediente.

5. Finalidad institucional

ASANDA pone este dictamen a disposición de la Junta de Andalucía, de las entidades locales, de los operadores jurídicos y de la sociedad civil con el propósito de favorecer una aplicación homogénea del ordenamiento jurídico y de promover que las decisiones administrativas relativas a los concursos de tiro y arrastre se adopten con pleno respeto a los principios de legalidad, seguridad jurídica, motivación y buena administración.

Desde esta perspectiva, el informe constituye una aportación técnica destinada a facilitar la interpretación del marco normativo vigente y a fomentar un debate jurídico fundamentado sobre el alcance de la reforma introducida por la Ley 7/2023.

CAPÍTULO I OBJETO, ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL DICTAMEN

1. Objeto

El presente dictamen tiene por objeto determinar la incidencia que la incorporación del artículo 14.1.o) a la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, puede producir sobre el régimen jurídico aplicable a los concursos de tiro y arrastre celebrados en Andalucía cuando en ellos participen animales con la condición jurídica de animales de producción.

El análisis se dirige, en particular, a establecer si la reforma operada por la Ley 7/2023 obliga a una nueva valoración jurídica de estas actividades por parte de las Administraciones Públicas competentes y cuáles son las consecuencias que dicha

modificación puede producir en los procedimientos de autorización, inspección, vigilancia y, en su caso, sanción.

2. Alcance

El dictamen se limita al examen de las cuestiones estrictamente jurídicas suscitadas por la normativa vigente.

En consecuencia, no constituye objeto de este trabajo valorar el origen histórico de los concursos de tiro y arrastre, su arraigo cultural, su importancia económica o su aceptación social. Tales aspectos, aun siendo relevantes desde otras perspectivas, quedan fuera del ámbito propio del presente estudio.

Del mismo modo, este informe no pretende pronunciarse sobre la oportunidad política de mantener, modificar o suprimir este tipo de competiciones, cuestión que corresponde exclusivamente al legislador y, dentro del ámbito de sus competencias, a las Administraciones Públicas.

La finalidad del dictamen consiste exclusivamente en interpretar el ordenamiento jurídico vigente y analizar las obligaciones que de él se derivan para los poderes públicos y para los sujetos que intervienen en la organización y desarrollo de estas actividades.

3. Cuestión jurídica objeto de análisis

La cuestión central que se aborda puede formularse en los siguientes términos:

Determinar si la incorporación del artículo 14.1.o) a la Ley 32/2007 modifica el régimen jurídico aplicable a los concursos de tiro y arrastre cuando en ellos participan animales de producción y, en consecuencia, obliga a las Administraciones competentes a incorporar dicho precepto al procedimiento de autorización, control e inspección de estas actividades.

Todas las cuestiones examinadas en este dictamen se encuentran directamente vinculadas a la respuesta de esta pregunta y deben interpretarse de forma sistemática dentro de ese marco de análisis.

4. Metodología

El estudio se realiza mediante la interpretación conjunta del ordenamiento jurídico aplicable, atendiendo a los criterios establecidos por el artículo 3.1 del Código Civil y a los principios que rigen el Derecho Administrativo sancionador.

A tal efecto, se examinan de forma integrada:

- la Constitución Española y los principios constitucionales que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas;
- el Derecho de la Unión Europea en materia de bienestar y protección de los animales utilizados con fines productivos;

- la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, y la modificación introducida por la Ley 7/2023;
- la legislación autonómica andaluza sobre protección animal;
- la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal;
- la normativa reguladora de las explotaciones ganaderas, la identificación animal, la trazabilidad y el movimiento de animales;
- los principios generales del Derecho y la doctrina consolidada sobre legalidad, tipicidad, motivación administrativa, seguridad jurídica e interpretación de las normas sancionadoras.

El análisis se realiza desde una perspectiva sistemática, evitando interpretaciones aisladas de los distintos preceptos legales y procurando una aplicación coherente del conjunto del ordenamiento jurídico.

5. Naturaleza del dictamen

El presente documento constituye un informe jurídico elaborado por la Asociación Andaluza para la Defensa de los Animales (ASANDA) en ejercicio de su actividad de estudio, análisis y promoción del cumplimiento efectivo de la legislación sobre protección y bienestar animal.

Las conclusiones contenidas en este dictamen expresan el criterio jurídico de la asociación sobre la cuestión analizada y se formulan sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Administraciones Públicas en la aplicación del ordenamiento jurídico y de la función interpretativa atribuida a los órganos jurisdiccionales.

En consecuencia, este informe tiene naturaleza doctrinal e institucional y pretende servir como instrumento de apoyo para la correcta interpretación de la normativa vigente, favoreciendo decisiones administrativas suficientemente motivadas y respetuosas con los principios de legalidad, seguridad jurídica y buena administración.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES

1. Los concursos de tiro y arrastre

Los concursos de tiro y arrastre constituyen una modalidad de competición en la que determinados animales de producción, fundamentalmente bóvidos y équidos, desplazan una carga determinada sobre una distancia previamente establecida, siendo evaluado su rendimiento conforme a las reglas fijadas por la organización de la prueba.

Aunque estas actividades poseen un indudable componente tradicional en determinadas regiones de España, su celebración implica la utilización de animales de producción fuera de los fines propios de la explotación ganadera, circunstancia que adquiere especial relevancia tras la modificación introducida en la Ley 32/2007 por la Ley 7/2023.

El presente dictamen no cuestiona la existencia histórica de estas competiciones ni su implantación territorial. Su análisis parte de un hecho objetivo: la evolución del marco normativo obliga a revisar la adecuación de estas actividades a la legislación actualmente vigente.

2. Evolución del marco normativo

Hasta la entrada en vigor de la Ley 7/2023, la valoración jurídica de los concursos de tiro y arrastre se realizaba principalmente a partir de la normativa autonómica sobre protección animal, de la legislación reguladora de la sanidad animal y de las disposiciones aplicables en materia de explotaciones ganaderas, identificación, transporte y bienestar de los animales.

La incorporación del artículo 14.1.o) a la Ley 32/2007 modifica este escenario al introducir una nueva infracción administrativa referida a la utilización de animales de producción en actividades culturales y festivas, salvo en los casos en que dicha utilización esté permitida.

La introducción de este precepto no determina, por sí sola, la incompatibilidad automática de los concursos de tiro y arrastre con el ordenamiento jurídico. Sin embargo, sí incorpora un elemento normativo que necesariamente debe formar parte del análisis jurídico de estas actividades y que no podía ser considerado con anterioridad por inexistencia de una previsión legal expresa.

3. Necesidad de una nueva valoración jurídica

La reforma legal plantea una cuestión que trasciende el ámbito de la protección animal y afecta directamente a la actuación administrativa.

Las Administraciones competentes deben ejercer sus potestades de autorización, inspección y control conforme a la legislación vigente en el momento de dictar sus resoluciones. Cuando el legislador introduce un nuevo tipo infractor o modifica el régimen jurídico de una determinada actividad, la Administración viene obligada a incorporar ese cambio normativo a sus procedimientos y a valorar expresamente su incidencia sobre los supuestos sometidos a su decisión.

En consecuencia, la existencia de autorizaciones concedidas con anterioridad a la reforma legal, la continuidad de determinadas prácticas o la ausencia de actuaciones sancionadoras previas no eximen de la necesidad de examinar la incidencia del nuevo artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 en los expedientes administrativos que se tramiten con posterioridad a su entrada en vigor.

4. Objeto específico del presente análisis

Partiendo de estos antecedentes, el dictamen centra su atención en una cuestión concreta: determinar si la utilización de animales de producción en concursos de tiro y arrastre exige, tras la reforma introducida por la Ley 7/2023, una motivación administrativa específica sobre la aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 y

sobre la concurrencia de la excepción prevista en dicho precepto.

La respuesta a esta cuestión exige interpretar de forma conjunta la legislación básica estatal, la normativa autonómica aplicable, la legislación sobre sanidad animal y los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.

Este será el objeto de los capítulos siguientes, en los que se examinarán sucesivamente el marco normativo aplicable, la naturaleza jurídica de los animales participantes, la calificación jurídica de los concursos de tiro y arrastre y las consecuencias derivadas de la incorporación del artículo 14.1.o) al ordenamiento jurídico español.

CAPÍTULO III MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. Consideraciones generales

La determinación del régimen jurídico aplicable a los concursos de tiro y arrastre exige un análisis conjunto de las distintas normas que inciden sobre la utilización de animales de producción en este tipo de actividades.

No existe una disposición legal única que regule de forma específica estas competiciones. Su régimen jurídico resulta de la aplicación coordinada de normas pertenecientes a diferentes sectores del ordenamiento, entre ellas las relativas al bienestar animal, la sanidad animal, la ordenación de las explotaciones ganaderas, la identificación y trazabilidad de los animales, el procedimiento administrativo y el régimen sancionador.

En consecuencia, cualquier valoración jurídica de estas actividades debe realizarse desde una perspectiva sistemática, evitando interpretaciones parciales que prescindan del conjunto del marco normativo vigente.

2. La Constitución Española

La actuación de todas las Administraciones Públicas se encuentra sometida a los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Estos principios adquieren especial relevancia en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, donde las decisiones administrativas deben fundamentarse en normas previamente establecidas y en una interpretación motivada de las disposiciones aplicables.

Asimismo, el deber de actuar con objetividad y de servir con sometimiento pleno a la ley impone a los poderes públicos la obligación de valorar las modificaciones normativas que puedan afectar al régimen jurídico de las actividades sometidas a autorización o control administrativo.

3. Derecho de la Unión Europea

La protección y el bienestar de los animales utilizados en actividades productivas constituye un objetivo reconocido por el Derecho de la Unión Europea.

La normativa europea establece principios generales destinados a garantizar condiciones adecuadas de bienestar para los animales mantenidos con fines de producción, imponiendo a los Estados miembros la obligación de adoptar y aplicar medidas eficaces para asegurar su cumplimiento.

Este marco europeo inspira buena parte de la legislación estatal en materia de bienestar animal y constituye un criterio interpretativo relevante para la aplicación de las normas nacionales.

4. Legislación básica estatal

El eje central del presente dictamen se encuentra constituido por la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

Dicha norma establece el régimen básico estatal de protección de los animales de producción durante las actividades comprendidas en su ámbito de aplicación e incorpora un régimen sancionador destinado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación sobre bienestar animal.

La modificación introducida por la Ley 7/2023, de 28 de marzo, añade al catálogo de infracciones muy graves el artículo 14.1.o), cuya interpretación constituye el objeto principal del presente dictamen.

Junto a esta disposición deben considerarse igualmente aplicables, en función de las circunstancias de cada caso, la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, del régimen jurídico del sector público y del ejercicio de la potestad sancionadora por las Administraciones Públicas.

5. Legislación autonómica andaluza

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía resulta de aplicación la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales, así como sus disposiciones reglamentarias de desarrollo.

Esta normativa establece obligaciones específicas en materia de protección y bienestar animal que operan de forma complementaria respecto de la legislación básica estatal y cuya aplicación corresponde a las autoridades autonómicas y, en los supuestos previstos por la ley, a las entidades locales.

La concurrencia de competencias estatales y autonómicas exige interpretar ambas normas de forma coordinada, respetando la distribución constitucional de competencias y el carácter básico de la legislación estatal.

6. Legislación sobre sanidad animal y ordenación ganadera

Cuando en los concursos de tiro y arrastre participan animales de producción, resultan igualmente aplicables las disposiciones reguladoras de la sanidad animal, la identificación individual de los animales, los registros de explotaciones ganaderas, la trazabilidad y el movimiento pecuario.

Estas normas persiguen finalidades propias, relacionadas con la prevención de enfermedades, la seguridad sanitaria y el control de los desplazamientos de animales, pero forman parte del marco jurídico que debe ser observado durante la organización y celebración de estas actividades.

Su cumplimiento no excluye la aplicación simultánea de la normativa sobre bienestar animal, sino que ambas operan de forma complementaria.

7. Principios de integración normativa

Del conjunto de las normas examinadas se desprende que los concursos de tiro y

arrastre no pueden ser analizados exclusivamente desde la perspectiva de una única disposición legal.

Su régimen jurídico resulta de la integración de la legislación básica estatal, la normativa autonómica, la legislación sobre sanidad animal, las disposiciones reguladoras de las explotaciones ganaderas y los principios generales del Derecho Administrativo.

Esta interpretación sistemática constituye el presupuesto necesario para determinar, en los capítulos siguientes, la incidencia concreta del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 sobre este tipo de competiciones y las obligaciones que de él se derivan para las Administraciones Públicas competentes.

CAPÍTULO IV FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Distribución competencial y deber de aplicación del ordenamiento jurídico

1. Consideraciones generales

La determinación del régimen jurídico aplicable a los concursos de tiro y arrastre exige partir de la distribución de competencias existente entre el Estado, la Comunidad Autónoma de Andalucía y las entidades locales.

La pluralidad de Administraciones con competencias concurrentes en materia de bienestar animal, sanidad animal, espectáculos públicos, ganadería y procedimiento administrativo hace imprescindible una actuación coordinada y respetuosa con el reparto competencial establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la legislación sectorial.

La concurrencia de competencias no implica la existencia de regímenes jurídicos independientes, sino la aplicación integrada de un mismo ordenamiento, en el que cada Administración ejerce las potestades que la ley le atribuye dentro de su respectivo ámbito competencial.

2. Competencias del Estado

Corresponde al Estado establecer la legislación básica en aquellas materias para las que la Constitución así lo prevé, entre ellas las relacionadas con las bases de la protección de los animales de producción cuando dicha regulación tiene carácter básico.

La Ley 32/2007 constituye una manifestación de esa competencia estatal al establecer un marco común para todo el territorio nacional en materia de bienestar de los animales utilizados en explotación, transporte, experimentación y sacrificio, incorporando asimismo un régimen sancionador básico.

Las Comunidades Autónomas deben ejercer sus competencias respetando ese marco normativo, sin perjuicio de que puedan aprobar disposiciones adicionales de protección cuando así lo permita el ordenamiento.

3. Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias en materia de protección animal, ganadería, sanidad animal, espectáculos públicos y ejecución de la legislación estatal dentro del ámbito competencial que le corresponde.

En ejercicio de dichas competencias ha aprobado la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales, así como diversa normativa reglamentaria destinada a garantizar el bienestar de los animales y regular las actuaciones administrativas de inspección y control.

Asimismo, corresponde a la Administración autonómica ejercer las potestades inspectoras y sancionadoras que le atribuye la legislación vigente, así como dictar las instrucciones y criterios técnicos necesarios para asegurar una aplicación uniforme del ordenamiento jurídico.

4. Competencias de las entidades locales

Los ayuntamientos intervienen habitualmente en la autorización o control de determinadas actividades que se desarrollan dentro de su término municipal, incluidas aquellas que puedan requerir licencias, autorizaciones o actuaciones administrativas derivadas de la normativa sobre espectáculos públicos, seguridad ciudadana o utilización de espacios públicos.

Sin embargo, el ejercicio de estas competencias debe realizarse siempre con pleno respeto a la legislación estatal y autonómica aplicable.

La autorización municipal de una actividad no constituye, por sí misma, una declaración de conformidad con el conjunto del ordenamiento jurídico ni excluye las competencias

que corresponden a otras Administraciones en materia de bienestar animal, sanidad animal o potestad sancionadora.

5. El deber de aplicación del Derecho vigente

Uno de los principios esenciales que rigen la actuación administrativa consiste en la obligación de resolver los expedientes conforme al ordenamiento jurídico vigente en el momento de dictarse la resolución.

Este principio adquiere una especial relevancia cuando se producen modificaciones legislativas que afectan directamente al régimen jurídico de una determinada actividad.

La incorporación de un nuevo tipo infractor o la modificación de las condiciones legales aplicables obligan a la Administración a valorar expresamente la incidencia de esa reforma en los procedimientos cuya resolución se produzca con posterioridad a su entrada en vigor.

No resulta jurídicamente suficiente reproducir criterios administrativos elaborados bajo una regulación anterior cuando el legislador ha introducido nuevos elementos normativos que pueden afectar a la decisión administrativa.

6. Deber de motivación

El deber de resolver conforme al ordenamiento jurídico vigente lleva aparejada la obligación de motivar adecuadamente las decisiones administrativas cuando estas afectan al ejercicio de derechos, intereses legítimos o actividades sometidas a autorización administrativa.

La motivación no constituye un mero requisito formal, sino una garantía del principio de legalidad, de la transparencia de la actuación administrativa y del derecho de los interesados a conocer las razones jurídicas que fundamentan la decisión adoptada.

En consecuencia, cuando una actividad pueda verse afectada por una modificación normativa relevante, la Administración debe justificar expresamente que ha tomado en consideración la nueva regulación y explicar las razones por las que considera que resulta o no aplicable al supuesto concreto.

7. Conclusión parcial

La distribución competencial existente en materia de bienestar animal no exime a ninguna Administración Pública de aplicar íntegramente el ordenamiento jurídico vigente dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

En consecuencia, la incorporación del artículo 14.1.o) a la Ley 32/2007 constituye un elemento normativo que debe ser necesariamente valorado en los procedimientos administrativos relacionados con los concursos de tiro y arrastre cuando en ellos participen animales de producción, sin que dicha obligación pueda entenderse sustituida por la existencia de precedentes administrativos o por la práctica seguida con anterioridad a la reforma legal.

CAPÍTULO IV FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II. Naturaleza jurídica de los animales utilizados en los concursos de tiro y arrastre

1. La condición jurídica de los animales constituye el punto de partida del análisis

La aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 exige determinar, con carácter previo, la naturaleza jurídica de los animales que participan en los concursos de tiro y arrastre.

Esta cuestión no constituye un aspecto accesorio del debate, sino el presupuesto necesario para establecer el ámbito de aplicación de la norma. El tipo infractor incorporado por la Ley 7/2023 se refiere expresamente a la utilización de **animales de producción**, de modo que la primera cuestión que debe resolverse consiste en verificar si los animales participantes ostentan dicha condición conforme al ordenamiento jurídico vigente.

La respuesta no puede fundarse en la denominación tradicional de la actividad ni en la finalidad deportiva o recreativa perseguida por sus organizadores, sino en el estatuto jurídico que la legislación atribuye a los animales utilizados.

2. Concepto de animal de producción

La legislación estatal y la normativa de la Unión Europea utilizan la expresión «animal de producción» para identificar a aquellos animales criados, mantenidos o utilizados en el marco de una explotación ganadera con fines productivos o vinculados a la actividad pecuaria.

Esta condición jurídica deriva de la normativa aplicable a la explotación en la que se integra el animal y determina la aplicación de un conjunto de obligaciones relativas a su identificación, registro, trazabilidad, sanidad, movimientos y bienestar.

Por consiguiente, la condición de animal de producción no desaparece por el hecho de que el animal participe ocasionalmente en una actividad distinta de aquella para la que normalmente se destina dentro de la explotación.

3. La participación en un concurso no altera la naturaleza jurídica del animal

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la participación de un animal de producción en un concurso de tiro y arrastre no modifica, por sí sola, el régimen jurídico que le resulta aplicable.

Durante su desplazamiento al lugar de celebración, su permanencia en el recinto y su posterior retorno a la explotación continúan siendo exigibles las obligaciones legales relativas a identificación, documentación sanitaria, movimientos pecuarios, controles veterinarios y bienestar animal.

La actividad desarrollada puede variar, pero la condición jurídica del animal permanece inalterada mientras no concurra una circunstancia prevista legalmente que determine un cambio en su régimen jurídico.

4. Consecuencias de esta calificación

La consideración de los animales participantes como animales de producción comporta que su utilización en un concurso de tiro y arrastre no pueda analizarse exclusivamente desde la perspectiva de la normativa reguladora del evento.

Por el contrario, dicha utilización queda integrada en un marco jurídico más amplio, en el que resultan aplicables, de forma concurrente, la legislación sobre bienestar animal, la normativa de sanidad animal, las disposiciones reguladoras de las explotaciones ganaderas y, en su caso, el régimen sancionador previsto en la Ley 32/2007.

Esta concurrencia normativa obliga a la Administración a examinar la actividad desde una perspectiva global, sin limitar el análisis a la normativa específica sobre espectáculos o actividades recreativas.

5. La carga de la comprobación administrativa

La determinación de la condición jurídica de los animales participantes constituye una cuestión de hecho que debe ser comprobada por la Administración en cada expediente mediante la documentación legalmente exigible.

A tal efecto, deberán verificarse, entre otros extremos, la identificación individual de los animales, su inscripción en la explotación correspondiente, la documentación sanitaria y cualquier otro elemento que permita determinar el régimen jurídico aplicable.

La correcta identificación de los animales constituye, por tanto, un presupuesto imprescindible para valorar la eventual aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007.

6. Relevancia para el presente dictamen

El análisis desarrollado en este fundamento no conduce, por sí mismo, a una conclusión sobre la conformidad o disconformidad de los concursos de tiro y arrastre con el ordenamiento jurídico.

Su finalidad es fijar el primer presupuesto del razonamiento jurídico: cuando los animales participantes tengan la condición de animales de producción, la Administración no podrá prescindir del régimen jurídico específicamente previsto para esta categoría de animales.

A partir de esta premisa, procede examinar en el fundamento siguiente la naturaleza jurídica de los concursos de tiro y arrastre y determinar si tales actividades pueden quedar comprendidas en el supuesto contemplado por el artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007.

7. Conclusión parcial

La condición de animal de producción constituye un presupuesto objetivo cuya concurrencia debe ser comprobada en cada caso concreto.

Cuando dicha condición exista, la utilización del animal en un concurso de tiro y arrastre deberá analizarse conforme al conjunto del ordenamiento jurídico aplicable a esta categoría de animales, incluyendo la incidencia que pueda tener el artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007, cuestión que será objeto de examen en el fundamento jurídico siguiente.

CAPÍTULO IV FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III. Naturaleza jurídica de los concursos de tiro y arrastre y aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007

1. Planteamiento de la cuestión

Una vez determinada la eventual condición de animales de producción de los ejemplares participantes, procede analizar la naturaleza jurídica de los concursos de tiro y arrastre a efectos de la aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007.

Este constituye el núcleo del presente dictamen, pues de su correcta interpretación depende la determinación del régimen jurídico aplicable tras la reforma introducida por la Ley 7/2023.

La cuestión no consiste en valorar la oportunidad, tradición o aceptación social de estas competiciones, sino en establecer si reúnen los presupuestos objetivos contemplados por el legislador al tipificar como infracción muy grave la utilización de animales de producción en actividades culturales y festivas, salvo en los casos en que dicha utilización esté permitida.

2. Interpretación conforme a los criterios del artículo 3.1 del Código Civil

La interpretación del artículo 14.1.o) debe realizarse de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 3.1 del Código Civil, atendiendo al sentido propio de sus palabras, a su contexto, a los antecedentes legislativos, a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada y, especialmente, a su espíritu y finalidad.

Ninguno de estos criterios permite aislar el precepto del resto del ordenamiento jurídico ni interpretar la excepción contenida en él de forma automática o presunta.

Al contrario, la existencia de una regla general acompañada de una excepción obliga a identificar con precisión el supuesto de hecho previsto por la norma y las condiciones que permiten apartarse de la prohibición general establecida por el legislador.

3. Los presupuestos de aplicación del artículo 14.1.o)

Del tenor literal del artículo 14.1.o) se desprende que su aplicación requiere la concurrencia de tres presupuestos acumulativos.

En primer lugar, que los animales utilizados tengan la condición jurídica de animales de producción.

En segundo lugar, que la actividad en la que participan pueda calificarse, conforme a su naturaleza y finalidad, como una actividad cultural o festiva en los términos empleados por el legislador.

En tercer lugar, que exista una disposición normativa que permita considerar aplicable la excepción prevista en el propio precepto.

La ausencia de cualquiera de estos elementos impedirá la aplicación del tipo infractor. Por el contrario, cuando concurran, la Administración estará obligada a valorar expresamente su incidencia en el procedimiento administrativo correspondiente.

4. La excepción prevista por el legislador

Especial relevancia presenta la cláusula final del artículo 14.1.o), que excluye de la prohibición los supuestos en los que la utilización de animales de producción se encuentre permitida.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo sancionador, esta previsión constituye una excepción a una regla general y, como tal, no puede presumirse ni aplicarse de manera implícita.

Su aplicación exige identificar la disposición normativa que autoriza expresamente la utilización de animales de producción en la actividad de que se trate y justificar por qué dicha autorización resulta suficiente para excluir la aplicación del régimen sancionador previsto por la Ley 32/2007.

La carga de esta motivación corresponde a la Administración cuando actúa en el ejercicio de sus potestades de autorización, inspección o control.

5. Insuficiencia de los precedentes administrativos

La existencia de autorizaciones concedidas en años anteriores, la reiteración de una determinada práctica administrativa o el carácter tradicional de la actividad no constituyen, por sí solos, una habilitación normativa en los términos exigidos por el artículo 14.1.o).

Tales circunstancias pueden integrar los antecedentes del expediente y ser tenidas en consideración en la valoración administrativa, pero no sustituyen el análisis jurídico que exige la nueva redacción de la Ley 32/2007.

La reforma operada por la Ley 7/2023 obliga a examinar nuevamente la adecuación de estas actividades al ordenamiento jurídico vigente, con independencia de cuál hubiera sido el criterio seguido antes de su entrada en vigor.

6. La obligación de motivar la decisión administrativa

La incorporación del artículo 14.1.o) determina que las resoluciones administrativas relacionadas con los concursos de tiro y arrastre deban contener una motivación suficiente acerca de la incidencia de este precepto cuando concurren animales de producción.

Dicha motivación deberá pronunciarse, al menos, sobre la condición jurídica de los animales participantes, la naturaleza de la actividad y la eventual existencia de una habilitación legal que permita aplicar la excepción prevista por el legislador.

La ausencia de este análisis podría comprometer la suficiencia de la motivación del acto administrativo y dificultar el control de su adecuación al principio de legalidad.

7. Alcance de la interpretación sostenida en este dictamen

El criterio sostenido en el presente informe no conduce a afirmar que todos los concursos de tiro y arrastre resulten incompatibles con el ordenamiento jurídico.

La conclusión es distinta: tras la reforma introducida por la Ley 7/2023, la Administración ya no puede resolver estos expedientes sin valorar expresamente la incidencia del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 y sin motivar, cuando proceda, la concurrencia de la excepción prevista en dicho precepto.

En consecuencia, la respuesta administrativa deberá construirse sobre un análisis individualizado de las circunstancias concurrentes en cada expediente y no sobre presunciones derivadas de la práctica administrativa anterior o del carácter tradicional de la actividad.

8. Conclusión parcial

La incorporación del artículo 14.1.o) a la Ley 32/2007 ha introducido un nuevo elemento de valoración jurídica que debe formar parte del análisis de los concursos de tiro y arrastre cuando en ellos participen animales de producción.

La Administración competente deberá verificar la concurrencia de los presupuestos legales de aplicación del precepto y motivar expresamente las razones por las que considere procedente, o no, la aplicación de la excepción prevista por el legislador, garantizando así el pleno respeto a los principios de legalidad, seguridad jurídica y buena administración.

CAPÍTULO IV FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV. Integración del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 con la legislación andaluza de protección animal y con la Ley 8/2003, de Sanidad Animal

1. Interpretación sistemática del ordenamiento jurídico

La aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 no puede realizarse de forma aislada ni desvinculada del resto del ordenamiento jurídico. Conforme a los criterios de interpretación sistemática, las normas deben aplicarse de manera integrada, procurando su compatibilidad y evitando soluciones que priven de eficacia a cualquiera de ellas.

En consecuencia, la valoración jurídica de los concursos de tiro y arrastre exige considerar conjuntamente la legislación básica estatal, la normativa autonómica andaluza sobre protección animal, la legislación sobre sanidad animal y las disposiciones reguladoras de la actividad ganadera.

No se trata de determinar qué norma desplaza a las demás, sino de identificar el ámbito propio de cada una y su aplicación concurrente sobre una misma realidad.

2. Relación con la Ley 11/2003, de Protección de los Animales de Andalucía

La Ley 11/2003 constituye el marco general de protección animal en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y establece obligaciones dirigidas a garantizar el respeto, la protección y el bienestar de los animales.

Aunque su ámbito material no coincide plenamente con el de la Ley 32/2007, ambas disposiciones persiguen finalidades complementarias y deben interpretarse de forma coordinada.

La legislación autonómica regula aspectos relativos a la protección de los animales dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, mientras que la Ley 32/2007 incorpora una regulación básica específica respecto de los animales de producción y establece un régimen sancionador propio.

Por ello, el cumplimiento de la normativa autonómica no excluye la aplicación de la legislación básica estatal cuando concurren los presupuestos previstos en esta última.

3. Incidencia de la Ley 8/2003, de Sanidad Animal

La participación de animales de producción en concursos de tiro y arrastre determina igualmente la aplicación de la legislación sobre sanidad animal.

La Ley 8/2003 establece un conjunto de obligaciones dirigidas a preservar la sanidad de las explotaciones ganaderas, prevenir la difusión de enfermedades y garantizar la trazabilidad de los animales durante toda su vida productiva.

Estas obligaciones comprenden, entre otras, la identificación individual de los animales, el mantenimiento de los registros oficiales, el cumplimiento de las normas sobre movimientos pecuarios, la documentación sanitaria y la observancia de las medidas de control veterinario que resulten exigibles.

La finalidad de esta normativa es distinta de la perseguida por la Ley 32/2007, pero ambas resultan plenamente compatibles y de aplicación simultánea.

4. La concurrencia de distintos regímenes jurídicos

Los concursos de tiro y arrastre constituyen una actividad en la que pueden concurrir, de forma simultánea, diversos títulos competenciales y distintos regímenes normativos.

Así, una misma actividad puede quedar sometida:

- a la legislación sobre bienestar animal;
- a la normativa sobre animales de producción;
- a la legislación de sanidad animal;
- a las normas reguladoras de las explotaciones ganaderas;
- a la normativa sobre identificación y trazabilidad animal;
- a las disposiciones relativas a espectáculos públicos o actividades recreativas; □
y al régimen general del procedimiento administrativo.

Esta concurrencia normativa no genera incompatibilidad entre las distintas disposiciones, sino la obligación de aplicarlas conjuntamente dentro del ámbito propio de cada una.

5. Consecuencias para la actuación administrativa

La pluralidad de normas aplicables obliga a las Administraciones competentes a realizar un examen completo del expediente administrativo antes de adoptar una decisión.

En consecuencia, la autorización de un concurso de tiro y arrastre no puede fundamentarse exclusivamente en el cumplimiento de la normativa reguladora del espectáculo o de la actividad recreativa.

Será igualmente necesario comprobar el cumplimiento de la legislación sobre bienestar animal, sanidad animal, identificación de los animales, movimientos pecuarios y demás disposiciones que resulten aplicables atendiendo a las circunstancias del caso.

Esta obligación responde al principio de legalidad y constituye una manifestación del deber de buena administración, que exige adoptar decisiones fundadas en un examen completo del marco jurídico aplicable.

6. Coordinación administrativa

La diversidad de competencias concurrentes hace aconsejable que las Administraciones implicadas actúen de forma coordinada, intercambiando la información necesaria y ejerciendo sus respectivas competencias de manera complementaria.

La existencia de actuaciones administrativas desarrolladas por una Administración no limita las facultades de inspección, control o sanción que el ordenamiento atribuye a otra cuando actúa dentro de su propio ámbito competencial.

Esta coordinación resulta especialmente relevante cuando la actividad afecta simultáneamente a materias relacionadas con el bienestar animal, la sanidad animal, la actividad ganadera y la seguridad de los espectáculos públicos.

7. Conclusión parcial

La aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 debe integrarse con el resto del ordenamiento jurídico vigente y, en particular, con la legislación andaluza de protección animal y con la Ley 8/2003, de Sanidad Animal.

El cumplimiento de una de estas normas no excluye la aplicación de las restantes. Por el contrario, corresponde a las Administraciones Públicas realizar una valoración conjunta del conjunto del marco normativo, garantizando que las decisiones adoptadas respondan a una interpretación sistemática, coherente y plenamente respetuosa con el principio de legalidad.

CAPÍTULO IV FUNDAMENTOS JURÍDICOS

V. Consecuencias jurídicas y deberes de actuación de las Administraciones Públicas

1. La incidencia del artículo 14.1.o) sobre la actuación administrativa

La incorporación del artículo 14.1.o) a la Ley 32/2007 no modifica únicamente el régimen sancionador previsto para los animales de producción, sino que proyecta sus efectos sobre la actuación de todas las Administraciones Públicas que intervienen, de una u otra forma, en la autorización, inspección, vigilancia y control de los concursos de tiro y arrastre.

En consecuencia, la reforma legal no puede entenderse limitada al ámbito estrictamente sancionador, sino que debe integrarse en la actividad administrativa previa, especialmente en aquellos procedimientos en los que la Administración deba pronunciarse sobre la celebración de este tipo de eventos.

2. El deber de comprobar el cumplimiento del ordenamiento jurídico

Toda resolución administrativa debe adoptarse tras verificar el cumplimiento de la legislación aplicable al supuesto de hecho.

Este principio resulta especialmente exigente cuando la actividad sometida a autorización puede afectar a bienes jurídicos protegidos por normas de carácter imperativo, como ocurre con la protección y el bienestar de los animales de producción.

En consecuencia, antes de autorizar un concurso de tiro y arrastre, la Administración deberá comprobar, al menos, los siguientes extremos:

- la condición jurídica de los animales participantes;
- la identificación individual y la documentación sanitaria exigible;
- la explotación ganadera de procedencia;
- el cumplimiento de la normativa sobre movimientos pecuarios;
- la observancia de la legislación sobre bienestar animal; □ la naturaleza jurídica de la actividad objeto de autorización; □ y la eventual incidencia del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007.

La intensidad de esta comprobación deberá adecuarse a las circunstancias de cada expediente, sin perjuicio del deber general de motivación de toda decisión administrativa.

3. Potestades de inspección y control

Las potestades de inspección constituyen uno de los principales instrumentos para garantizar la efectividad del ordenamiento jurídico.

Su ejercicio no depende de la existencia previa de una infracción acreditada, sino de la necesidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la legislación vigente.

En el ámbito de los concursos de tiro y arrastre, las actuaciones inspectoras podrán comprender la comprobación de la documentación administrativa, el examen de las condiciones de participación de los animales, la observancia de la normativa sanitaria y de bienestar animal, así como cualquier otro extremo relacionado con las competencias de la Administración actuante.

Estas actuaciones deberán desarrollarse con pleno respeto a los principios de objetividad, proporcionalidad, imparcialidad y sometimiento a la ley.

4. La eventual incoación de procedimientos sancionadores

Cuando de las actuaciones inspectoras resulten indicios suficientes de incumplimiento de la normativa aplicable, la Administración competente deberá valorar la procedencia de iniciar el correspondiente procedimiento sancionador.

La incoación de dicho procedimiento exigirá siempre la identificación de los hechos presuntamente constitutivos de infracción, la determinación de la norma aplicable y el respeto íntegro de las garantías procedimentales reconocidas por el ordenamiento jurídico.

El presente dictamen no prejuzga la existencia de infracciones concretas en relación con ningún concurso determinado, ni pretende sustituir la valoración que corresponde efectuar a la Administración en cada expediente.

Su finalidad consiste únicamente en poner de manifiesto que la reforma introducida por la Ley 7/2023 obliga a incorporar el artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 al análisis jurídico que precede, en su caso, al ejercicio de la potestad sancionadora.

5. El principio de buena administración

El principio de buena administración exige que las decisiones públicas se adopten tras una valoración completa de los hechos y del Derecho aplicable.

Ello implica que la Administración no puede limitarse a reproducir criterios utilizados bajo un marco normativo anterior cuando el legislador ha introducido modificaciones que pueden afectar a la decisión administrativa.

La incorporación del artículo 14.1.o) constituye precisamente una de esas modificaciones relevantes, por lo que su consideración expresa en los expedientes administrativos representa una exigencia derivada del principio de buena administración, de la obligación de motivación y del sometimiento pleno a la ley.

6. Seguridad jurídica y uniformidad de actuación

La coexistencia de competencias estatales, autonómicas y locales aconseja la adopción de criterios interpretativos homogéneos que favorezcan una aplicación uniforme del ordenamiento jurídico.

La seguridad jurídica exige que situaciones sustancialmente iguales reciban respuestas administrativas igualmente motivadas, evitando diferencias de tratamiento derivadas de interpretaciones dispares del marco normativo.

Desde esta perspectiva, resulta conveniente que las Administraciones competentes elaboren criterios técnicos o instrucciones internas que faciliten una aplicación coherente del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007, sin perjuicio de la necesaria valoración individualizada de cada expediente.

7. Conclusión parcial

La reforma introducida por la Ley 7/2023 impone a las Administraciones Públicas la obligación de incorporar el artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 al análisis jurídico de los concursos de tiro y arrastre en los que participen animales de producción.

Ello comporta el deber de comprobar los presupuestos de aplicación del precepto, motivar las resoluciones que se dicten, ejercer las potestades de inspección cuando proceda y, en su caso, incoar los procedimientos sancionadores que resulten legalmente procedentes, todo ello con pleno respeto a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y buena administración.

CAPÍTULO V CONCLUSIONES DEL DICTAMEN

Del análisis conjunto de la Constitución Española, del Derecho de la Unión Europea, de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales de Andalucía, de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, y del resto de la normativa examinada, ASANDA formula las siguientes conclusiones jurídicas:

Primera

La incorporación del artículo 14.1.o) a la Ley 32/2007 ha modificado el marco jurídico aplicable a la utilización de animales de producción en actividades culturales o festivas, introduciendo un nuevo elemento normativo que debe ser necesariamente considerado por todas las Administraciones Públicas competentes.

Segunda

Cuando en un concurso de tiro y arrastre participen animales que ostenten la condición jurídica de animales de producción, la Administración competente no puede prescindir del análisis del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007, al tratarse de una disposición directamente relacionada con el objeto del procedimiento administrativo.

Tercera

La aplicación del citado precepto exige verificar, en cada caso concreto, la concurrencia de los presupuestos previstos por el legislador, en particular:

- la condición jurídica de los animales participantes;
- la naturaleza de la actividad desarrollada;
- y la eventual existencia de una habilitación normativa que permita la aplicación de la excepción contemplada en la propia ley.

Cuarta

La excepción prevista en el artículo 14.1.o) no puede presumirse ni deducirse de la mera existencia de precedentes administrativos, autorizaciones concedidas con anterioridad o del arraigo histórico de la actividad.

Su aplicación exige una fundamentación jurídica expresa basada en el ordenamiento vigente.

Quinta

La autorización administrativa de un concurso de tiro y arrastre constituye un acto sometido plenamente al principio de legalidad y debe adoptarse tras una valoración

completa de todas las normas aplicables, incluyendo la legislación sobre bienestar animal, sanidad animal, explotaciones ganaderas, identificación y movimientos pecuarios.

Sexta

La legislación andaluza sobre protección animal y la Ley 8/2003, de Sanidad Animal, mantienen plena vigencia y resultan compatibles con la aplicación de la Ley 32/2007, formando todas ellas un sistema normativo integrado que debe ser aplicado de manera conjunta.

Séptima

Las potestades de inspección, vigilancia y control atribuidas a las Administraciones Públicas comprenden la verificación del cumplimiento de todas las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico, sin que la autorización de una actividad excluya el ejercicio posterior de dichas potestades cuando resulte procedente.

Octava

Las resoluciones administrativas que autoricen o supervisen concursos de tiro y arrastre en los que participen animales de producción deberán incorporar una motivación suficiente que permita conocer las razones jurídicas por las que la Administración considera aplicable, o inaplicable, el artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007.

Esta exigencia deriva de los principios de legalidad, seguridad jurídica, buena administración y sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho.

Novena

La ausencia de un análisis expreso sobre la incidencia del artículo 14.1.o) en los expedientes administrativos posteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/2023 puede comprometer la suficiencia de la motivación del acto administrativo y dificultar el control de su adecuación al ordenamiento jurídico.

Ello no determina automáticamente la invalidez de la resolución, cuya valoración corresponderá, en cada supuesto, a los órganos administrativos o jurisdiccionales competentes conforme a las circunstancias del caso.

Décima

El presente dictamen no sostiene que todos los concursos de tiro y arrastre sean, por definición, contrarios al ordenamiento jurídico.

Su conclusión es distinta y más precisa: la reforma introducida por la Ley 7/2023 ha alterado el marco normativo aplicable y obliga a que estas actividades sean objeto de una valoración jurídica individualizada, motivada y plenamente respetuosa con el conjunto de la legislación vigente.

Conclusión final

A juicio de ASANDA, la incorporación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 constituye una modificación normativa de suficiente relevancia como para exigir la revisión de los criterios administrativos utilizados con anterioridad a su entrada en vigor en relación con los concursos de tiro y arrastre en los que participen animales de producción.

En consecuencia, las Administraciones Públicas competentes deben adaptar su actuación al nuevo marco legal, incorporando este precepto al examen de cada expediente, motivando expresamente sus decisiones y garantizando una aplicación del ordenamiento jurídico conforme a los principios de legalidad, seguridad jurídica, objetividad y buena administración.

CAPÍTULO VI RECOMENDACIONES INSTITUCIONALES

1. Finalidad

Las conclusiones alcanzadas en el presente dictamen ponen de manifiesto la conveniencia de adoptar determinadas actuaciones administrativas que permitan garantizar una aplicación homogénea del ordenamiento jurídico vigente y reforzar la seguridad jurídica tanto de las Administraciones Públicas como de los organizadores de este tipo de actividades.

Las recomendaciones que se formulan a continuación no constituyen propuestas de reforma legislativa ni pretenden alterar el reparto constitucional de competencias. Su finalidad es favorecer una aplicación rigurosa, motivada y coordinada de la legislación actualmente vigente.

2. Recomendaciones dirigidas a la Junta de Andalucía

Como Administración competente en materia de protección animal, ganadería y sanidad animal, la Junta de Andalucía debería promover una interpretación uniforme del nuevo marco jurídico mediante la elaboración de criterios técnicos dirigidos a los órganos administrativos encargados de autorizar, inspeccionar y controlar los concursos de tiro y arrastre.

En particular, se considera conveniente:

Primero. Elaborar una instrucción o criterio interpretativo sobre la incidencia del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 en los procedimientos administrativos relacionados con concursos de tiro y arrastre en los que participen animales de producción.

Segundo. Establecer protocolos de coordinación entre los órganos competentes en materia de bienestar animal, sanidad animal, ganadería y espectáculos públicos.

Tercero. Incorporar en los procedimientos administrativos mecanismos específicos de comprobación relativos a la condición jurídica de los animales participantes, su identificación, documentación sanitaria y procedencia.

Cuarto. Garantizar que las resoluciones administrativas contengan una motivación suficiente respecto de la aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 cuando concurran los presupuestos previstos por dicho precepto.

3. Recomendaciones dirigidas a las entidades locales

Los ayuntamientos que intervengan en la autorización o colaboración con este tipo de actividades deberían verificar que los expedientes administrativos incorporan el análisis del conjunto del marco normativo aplicable y, en particular, de la legislación estatal básica sobre bienestar de los animales de producción.

Asimismo, resulta recomendable que las corporaciones locales soliciten, cuando proceda, los informes técnicos o jurídicos necesarios para garantizar que sus decisiones se adopten con pleno conocimiento del régimen jurídico vigente.

4. Recomendaciones dirigidas a los organizadores

Los promotores de concursos de tiro y arrastre deberían adaptar la organización de estas actividades a las exigencias derivadas de la legislación actualmente vigente, facilitando a la Administración toda la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de las obligaciones legales aplicables.

Ello comprende, entre otros extremos, la correcta identificación de los animales participantes, la acreditación de su situación registral, el cumplimiento de las normas sanitarias y de bienestar animal y la colaboración con las actuaciones inspectoras que puedan desarrollarse durante la celebración del evento.

5. Recomendaciones dirigidas a los servicios de inspección

Los órganos encargados de las funciones inspectoras deberían incorporar a sus actuaciones la comprobación de aquellos extremos que resulten relevantes para la aplicación del artículo 14.1.o) de la Ley 32/2007 cuando participen animales de producción.

A tal efecto, resulta aconsejable que las inspecciones documenten de forma expresa las circunstancias observadas durante el desarrollo de la actividad, con especial atención a la identificación de los animales, las condiciones de participación, el cumplimiento de la normativa sanitaria y cualquier otro hecho que pueda resultar relevante para la aplicación del ordenamiento jurídico.

6. Necesidad de criterios interpretativos homogéneos

La novedad del artículo 14.1.o) y la ausencia de una doctrina administrativa o jurisprudencial consolidada hacen aconsejable que las Administraciones competentes

impulsen criterios interpretativos homogéneos que permitan reducir la incertidumbre jurídica existente.

La uniformidad interpretativa favorece la seguridad jurídica, garantiza la igualdad en la aplicación de la ley y contribuye a que las decisiones administrativas se adopten con criterios objetivos y previsibles.

7. Recomendación final

ASANDA considera que la mejor garantía para todas las partes implicadas — Administraciones Públicas, organizadores, titulares de explotaciones ganaderas y

ciudadanía— consiste en que las decisiones relativas a los concursos de tiro y arrastre se adopten mediante procedimientos administrativos completos, suficientemente motivados y respetuosos con el conjunto del ordenamiento jurídico.

La protección del bienestar animal, la seguridad jurídica y el respeto al principio de legalidad no constituyen objetivos incompatibles. Antes al contrario, forman parte de un mismo modelo de actuación administrativa basado en la aplicación objetiva de la ley, la transparencia en la toma de decisiones y la adecuada motivación de los actos administrativos.

El presente dictamen se ofrece como una contribución técnica a ese objetivo y como un instrumento de apoyo para las Administraciones Públicas y los operadores jurídicos llamados a aplicar el marco normativo vigente.