

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 11 | n. 2 | maio/agosto 2020 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



La tutela del bienestar animal en el ordenamiento jurídico-administrativo en España. Especial referencia a los animales de compañía*

*The protection of animal welfare through administrative law in
Spain. Special reference to pets*

Lucía Casado Casado**

Universidad Rovira i Virgili (España)

lucia.casado@urv.cat

Recibido: 20/11/2020

Received: 11/20/2020

Aprovado: 19/12/2020

Approved: 12/19/2020

Como citar este artículo/How to cite this article: CASADO CASADO; Lucía. La tutela del bienestar animal en el ordenamiento jurídico-administrativo en España. Especial referencia a los animales de compañía. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 48-102, maio/ago. 2020. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i2.27708

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “La reforma de los delitos del Título XVI del Código Penal: cuestiones problemáticas” (AICO/2019/177), dirigido por la Dra. M.^ª Luisa Cuerda Arnau, Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Jaume I, y financiado por la Generalitat Valenciana. Asimismo, se ha realizado dentro del grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya (referencia SGR 2017-781).

** Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Miembro de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA), de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) y del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM). E-mail: lucia.casado@urv.cat

Resumen

En este trabajo se aborda el estudio de la protección del bienestar animal a través del Derecho administrativo —excluyendo, por tanto, el análisis de esta cuestión desde otras disciplinas jurídicas, como el Derecho civil o el Derecho penal—, con especial referencia a la protección de los animales de compañía. Con esta finalidad, se realiza, en primer lugar, una aproximación general, desde un punto de vista crítico, al marco jurídico-administrativo en materia de bienestar animal en España, fuertemente influenciado por el Derecho de la Unión Europea. En segundo lugar, se incluye una referencia específica a la tutela administrativa de los animales de compañía y se analizan algunos de los principales instrumentos y técnicas de protección articulados por el ordenamiento jurídico-administrativo en este ámbito. Finalmente, este estudio concluye con unas consideraciones finales en que se realiza una valoración del actual marco jurídico-administrativo, no plenamente satisfactorio, y se apuntan posibles líneas de mejora en pro del bienestar animal.

Palabras-clave: bienestar animal; protección jurídica de los animales; animales de compañía; derecho administrativo; tutela del bienestar animal.

Abstract

This paper studies the protection of animal welfare, in particular that of pets, through Administrative Law, and thus excludes any analysis of this question from the perspective of other legal disciplines such as Civil Law and Penal Law. To this end, the article begins with a general critical approach to the legal-administrative framework regarding animal welfare in Spain, which is highly influenced by European Union Law. It then makes a specific examination of administrative care for pet animals and analyses some of the principal instruments and protective techniques articulated in the judicial-administrative legislation that regulates this ambit. The study concludes with some final thoughts regarding the current, not entirely satisfactory, legal-administrative framework and offers proposals on how it could be improved in favour of animal welfare.

Keywords: animal welfare; legal protection of animals; pets; administrative law; protection of animal welfare.

Sumário

1. Introducción. **2.** La decisiva influencia del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico-administrativo español. **3.** El marco jurídico-administrativo en materia de bienestar animal en España. **3.1.** La omisión de toda alusión a los animales y al bienestar animal en la Constitución Española. **3.2.** La normativa infraconstitucional. **3.2.1.** La normativa del Estado: avances relevantes pero algunas carencias. **3.2.1.1.** Las principales normas de protección y bienestar animal. **3.2.1.2.** La inexistencia de una norma básica estatal sobre bienestar animal y su necesidad en el contexto actual. **3.2.2.** La normativa de las comunidades autónomas:

diversidad y disparidad de regímenes autonómicos. **3.2.3.** La normativa local: el protagonismo de los municipios. **4.** Especial referencia a la protección de los animales de compañía. **4.1.** El marco jurídico aplicable. **4.2.** La definición de animal de compañía: la disparidad existente en las normativas autonómicas. **4.3.** Algunos instrumentos y técnicas de protección de los animales de compañía. **4.3.1.** El establecimiento de una serie de obligaciones generales y prohibiciones. **4.3.2.** La identificación y el registro y el censo de animales de compañía como instrumento de control. **4.3.3.** El régimen sancionador administrativo. **5.** Consideraciones finales. Referencias.

1. Introducción

Hasta hace pocas décadas, el Derecho se había preocupado bastante poco de los animales y no con la misma intensidad que otras ramas del saber (CASTRO ÁLVAREZ, 2019, p. 25 y 33), como la filosofía o la biología. Sin embargo, la sociedad otorga cada vez más importancia a la protección de los animales y el bienestar animal ocupa un lugar cada vez más relevante, lo cual, necesariamente, debe tener su reflejo en el Derecho, ciencia permeable y sensible con los cambios sociales y que se ha hecho eco de las demandas sociales en este ámbito (PÉREZ MONGUIÓ, 2004, p. 47).

A partir del último cuarto del siglo XX y, especialmente, a partir de la integración de España en la Unión Europea, son muchas las normas que han ido dictándose con el propósito de introducir aspectos de protección o bienestar en el trato hacia los animales (CASTRO ÁLVAREZ, 2019, p. 33). Como pone de manifiesto Concepción Castro (2019, p. 33), desde el momento en que filósofos y científicos

hicieron saber a la sociedad el valor de los animales y su capacidad para experimentar emociones y para sufrir, la sensibilidad de la sociedad fue cambiando y los Estados fueron dictando normas que establecían ciertos límites al comportamiento humano, ya fuese con la finalidad de evitar la extinción de ciertas especies de animales, ya fuese para eliminar determinados comportamientos crueles hacia ellos.¹

En efecto, este cambio de paradigma y la transformación paulatina en la consideración de los animales, que pasan de ser considerados meros objetos o cosas a ser contemplados como seres vivos dotados de sensibilidad física y psíquica, ha incidido directamente en la normativa vigente. Los

¹ En general, sobre los antecedentes del proteccionismo animal y el bienestar animal a partir del último tercio del siglo XX y su influencia en el Derecho europeo, *vid.* Enrique Manuel Medina (2020, p. 4-13).

animales sufren, son seres sintientes dignos de protección y ya no pueden ser considerados como meros objetos de dominio. Se produce, de este modo, “un viraje en el estatus jurídico del animal. Inicialmente las normas se preocupan por su bienestar, limitándose prácticamente a proscribir el maltrato animal y regular sus condiciones higiénico-sanitarias. Con el tiempo, dicha protección se irá ampliando sobre la base de considerarlo un individuo en sí mismo, un ser sensible al igual que nosotros, lo que ha sido científicamente demostrado” (VIVAS TESÓN, 2019, p. 2-3). Como señala Estanislao Arana (2006, p. 732), la perspectiva ambiental de la normativa de protección de los animales “cobra fuerza desde el momento en que los animales ya no son tratados por el ordenamiento jurídico como parte del derecho de “cosas”² sino que es la perspectiva de su bienestar la que ha ido ganando progresivamente espacio a la visión inicial, meramente material, de estos seres vivos”. A ello ha contribuido también la creciente preocupación en la sociedad actual por la protección o el bienestar animal, así como la acción de numerosas organizaciones animalistas y asociaciones ecologistas, con el fin de que los animales reciban un trato que les procure bienestar.

² Sin embargo, en el Código Civil español (Real Decreto de 24 de julio de 1889), los animales aún se contemplan como pura cosa. *Vid.* los artículos 334, 355, 357, 465, 610, 612, 1491 a 1499 y 1905. En 2017, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó una Proposición de Ley de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, núm. 167-1, de 13 de octubre de 2017), con el fin de modificar el Código Civil, para eliminar la actual regulación de los bienes del Código Civil, que dota a los animales del estatuto jurídico de cosas, en concreto con la condición de bienes muebles; alinear nuestro ordenamiento con otros europeos que han modificado sus Códigos Civiles para adaptarlos a la mayor sensibilidad social hacia los animales existente en nuestros días, y también para reconocer su cualidad de seres vivos y sintientes; y sentar el principio de que la naturaleza de los animales es distinta de la naturaleza de las cosas o bienes, puesto que son seres vivos dotados de sensibilidad. Desafortunadamente, la iniciativa ha caducado y no ha prosperado (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie D: General, núm. 519, de 27 de marzo de 2019). Sin embargo, en esta nueva Legislatura, ha vuelto a presentarse recientemente, también por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, otra Proposición de Ley relativa a la modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, núm. 99-1, de 7 de septiembre de 2020). Esperemos que corra mejor suerte que la anterior. Sobre estas proposiciones de ley, *vid.* Enrique Manuel Medina (2020, p. 62-64).

La reforma del régimen jurídico de los animales en el Código Civil español sigue las líneas que marcan otros ordenamientos jurídicos próximos, que han modificado sus Códigos Civiles para adaptarlos a la mayor sensibilidad social hacia los animales existente en nuestros días, y también para reconocer su cualidad de seres vivos y sintientes: En cambio, Cataluña sí ha modificado su derecho civil para cambiar el estatuto de cosas de los animales. En el artículo 511-1, apartado 3, de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, se establece que “Los animales, que no se consideran cosas, están bajo la protección especial de las leyes. Solo se les aplican las reglas de los bienes en lo que permite su naturaleza”.

Todo ello ha llevado a la producción de un cambio significativo en la concepción del hombre con respecto de los animales y al surgimiento de un nuevo concepto en la protección, el denominado bienestar animal, que, como destaca José M.³ Pérez (2008a, p. 206-207), “parte de la concepción del animal como un ser dotado de un componente físico y un componente psíquico que resultan inseparables ya que ambos conforman un ser único e irrepetible”. Y este cambio en la concepción de los animales progresivamente ha ido abriéndose paso en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin duda, son muchas e interesantes las cuestiones que plantea el bienestar animal y el régimen jurídico de la protección de los animales. También son diversas las perspectivas jurídicas desde las que se puede analizar este sector del ordenamiento jurídico (Derecho civil³, penal⁴, internacional...), como advierten Estanislao Arana (2006, p. 728) y Blanca Gifre (2017, p. 778). Sin embargo, vamos a adoptar en este trabajo la óptica del Derecho administrativo, un sector del ordenamiento jurídico directamente implicado en el desarrollo jurídico de esta materia y que tiene una gran relevancia. Como ha puesto de manifiesto José M.³ Pérez (2008, p. 212), “es evidente que ha sido el Derecho público, concretamente el Derecho administrativo, el receptor inmediato de los nuevos principios que presiden la relación hombre-animal y el que a su vez más se ha impregnado de los mismos”, si bien “Esta “impregnación” ha traspasado, aunque sea sutilmente, a otras ramas del Derecho”.

Nuestra intención es ofrecer una aproximación general al conjunto de normas de Derecho administrativo que abordan esta materia, al tratarse de un ámbito en que las Administraciones públicas deben estar presentes⁵. Dada la amplitud de la materia, resulta imposible, en un trabajo de extensión limitada como este, abordar con profundidad este tema, por lo que vamos a limitarnos a realizar una aproximación general al marco jurídico-administrativo en materia de bienestar animal en España, fuertemente influenciado por el Derecho de la Unión Europea; y a señalar algunos

³ *Vid.* al respecto, Carlos Rogel (2017).

⁴ Al respecto *vid.* Esther Hava (2011, p. 259-304).

⁵ Fernando de Rojas (2005, p. 252), justifica la intervención de las Administraciones públicas en este ámbito en los términos siguientes: “Además del papel capital que en este asunto juegan la educación y la ética social, las Administraciones Públicas no pueden ser extrañas a esa concreta demanda ciudadana ni puede abandonar la sensibilidad pública y la conciencia social mayoritaria a su suerte, deben corresponder a ese interés con una ordenación, unas garantías y unas medidas que respondan a esa conciencia general. Además de estas razones fundamentales, en lo puramente material y en la escuadra de lo positivo, sin duda, encontraremos unos ámbitos competenciales afectados; seguridad ciudadana, salubridad pública, regulación del ocio y espectáculos, etcétera”.

aspectos de la tutela administrativa de los animales de compañía, con referencia específica a algunos de los principales instrumentos y técnicas de protección articulados por el ordenamiento jurídico-administrativo en este ámbito. Se excluyen, por tanto, de este estudio, la protección de la fauna salvaje, la regulación de la caza y la pesca, el régimen de las especies protegidas, la utilización de animales en espectáculos públicos o circos o zoos, sin perjuicio de la incorporación de alguna referencia menor.

2. La decisiva influencia del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico-administrativo

El Derecho de la Unión Europea ha tenido una gran influencia sobre el ordenamiento español en materia de bienestar animal, dado el impulso que le ha imprimido. En efecto, la evolución en España de la normativa administrativa estatal en materia de protección de los animales ha venido de la mano del Derecho derivado europeo (HAVA GARCÍA, 2011, p. 266) y ha venido provocada, en gran medida, por la necesidad de acatar las obligaciones impuestas desde instancias supranacionales, especialmente la Unión Europea (ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, 2006, p. 85).

En nuestra opinión, dos son los elementos fundamentales a destacar del Derecho de la Unión Europea en este ámbito. Por una parte, la consideración del bienestar animal como principio general y constitucional⁶, de carácter vinculante y con pleno valor jurídico (LÓPEZ DE LA OSA ESCRIBANO, 2012, p. 27), a partir del Tratado de Funcionamiento de la Unión

⁶ Así lo señalan, por ejemplo, Concepción Castro (2019, p. 128-132) e Inmaculada Vivas (2019, p. 4-5). También Enrique Alonso (2011, p. 12-13; y 2010, p. 1457), sostiene que el artículo 13 es una norma de rango constitucional, al formar parte del articulado de uno de los Tratados Constitutivos de la Unión Europea, de manera que “bien por motivos procedimentales (no tener en cuenta el dato a la hora de promulgar normas de Derecho derivado, por eludir realizar una evaluación de riesgos o no utilizar una metodología equivalente para examinar cómo influirá la nueva norma o la política comunitaria implantada en el bienestar de los animales afectados por ellas) bien por motivos de fondo (por no atribuirle al principio el peso adecuado derivado de esa evaluación de riesgos o metodología equivalente) el Tribunal de Justicia puede anular la medida de Derecho derivado de que se trate”.

Europea, cuyo artículo 13⁷ determina que “Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles”. De este modo, al reconocerse a los animales como seres sensibles⁸, se evidencia la sensibilidad europea en este punto, y se confirma el bienestar animal como un auténtico principio general del derecho de la Unión Europea⁹, que se impone tanto a las instituciones de la Unión como a los propios Estados miembros cuando aplican el derecho europeo (CASTRO ÁLVAREZ, 2019, p. 132). Ahora bien, el bienestar animal debe ponderarse con otros bienes jurídicos. El propio artículo 13 permite ciertas limitaciones en función de otros valores, al imponer que se respeten “al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional”¹⁰. En cualquier caso, la importancia de este precepto es fundamental y, como advierte Inmaculada Vivas (2019, p. 5), en la medida

⁷ Con anterioridad, existía el Protocolo nº 33 sobre la protección y el bienestar de los animales, anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su versión de 1997, dada por el Tratado de Amsterdam, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, y nacido a partir de dos Resoluciones del Parlamento Europeo sobre bienestar de los animales: la de 20 de febrero de 1987, sobre la política relativa al bienestar de los animales (DOCE C, nº 76, de 23 de marzo de 1987, p. 185-190) y la de 21 de enero de 1994, sobre el bienestar y el estatuto de los animales en la Comunidad (DOCE C, nº 44, de 14 de febrero de 1994, p. 206-209). Sin embargo, como advierte Inmaculada Vivas (2019, p. 4-5), “la superación de la categoría animal-cosa y el reconocimiento de la sintiencia animal tenía escaso valor jurídico al recogerse en un Protocolo” y no tener carácter vinculante.

⁸ Enrique Alonso (2011, p. 18), ha criticado que el traductor oficial del texto de los Tratados al español no haya utilizado el término “sentientes”, en lugar de “sensibles”, como han hecho los textos italiano e inglés. En cualquier caso, lo que quiere reflejar el Tratado “como mínimo, es que los animales no son cosa, sino que tienen valor individual intrínseco (apelación a la dignidad), al tener la habilidad de experimentar dolor y sufrimiento físico o psicológico porque tienen un sistema nervioso y un cerebro desarrollado, siendo incluibles en el grupo de animales sentientes, al menos hoy en día, todos los animales de los taxones de los vertebrados: mamíferos, aves, reptiles, anfibios y peces”.

⁹ En este sentido, Enrique Alonso (2011, p. 17), que señala que “se trata de un principio general del Derecho de alto contenido sustancial desde la perspectiva filosófica, ética y científica que incorpora en su contenido”. Sin embargo, señala Pilar López de la Osa (2012, p. 27-28), que, a pesar de la relevancia del artículo 13 en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, “El Derecho Constitucional comunitario no ha sido el origen de la legislación comunitaria del bienestar animal que le precedió en varias décadas”.

¹⁰ En opinión de Concepción Castro (2019, p. 133), la previsión de estas limitaciones del bienestar animal en función de otros valores no significa que el bienestar animal deba ceder en todo caso. En su opinión, “sería legítimo que un Estado no aceptase razones culturales o religiosas para dejar de aplicar una norma de bienestar animal”. De forma similar, Enrique Alonso (2011, p. 20), advierte que estas excepciones no suponen “una exclusión de esos ámbitos a las políticas de bienestar animal ya que ese “respeto” hay que practicarlo “al mismo tiempo” que se ponen en marcha las correspondientes medidas comunitarias de bienestar animal”. Sin embargo, otros autores, como M.^a Luisa Roca (2018, p. 11), consideran que con la introducción de una excepción tan amplia se limita mucho la fuerza de estas disposiciones, de modo que “quedan reducidas a una mera declaración de intenciones desprovista de toda eficacia”.

en que se recoge en una norma de Derecho originario, condiciona la interpretación y la validez de las demás disposiciones de la Unión Europea y del Derecho nacional vinculado a ella y “se ha convertido en pieza clave del avance de las legislaciones proteccionistas de los Estados de la Unión”. En su opinión, el mandato europeo recogido en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, “contiene un principio transversal e introduce un "favor animalis" en la labor hermenéutica de las normas de los Estados miembros y, por consiguiente, también de las nuestras”.

Por otra, la aprobación de un conjunto de normas de derecho derivado, que han servido para garantizar unos estándares mínimos en la protección de los animales y que han constituido una pieza clave en el avance de las legislaciones proteccionistas de los Estados miembros (ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, 2006, p. 60-61). Si bien las primeras normas aprobadas por la Unión Europea tienen como finalidad principal un objetivo económico, como es la consecución del mercado interior y, por tanto, la homogeneización de las legislaciones internas de los Estados con el fin de eliminar obstáculos a la libre circulación de mercancías, también incluyen entre sus objetivos, aunque de forma secundaria, la protección de los animales y contienen prescripciones que redundan en su beneficio¹¹, por cuanto también pretenden que no se inflija a los animales un dolor o sufrimiento evitables y obligan a respetar unos requisitos mínimos de bienestar¹². Posteriormente, a medida que ha ido consolidándose la actuación europea en este ámbito, aunque las consideraciones economicistas “no han desaparecido por completo, han ido cediendo terreno en favor de un enfoque influido por una nueva ética del consumidor, más preocupado ahora por la salud y bienestar animal” (HAVA GARCÍA, 2011, p. 263-264).

Estas normas de tutela de los animales adoptadas en el seno de la Unión Europea son abundantes y se han aprobado en ámbitos variados. Destacamos, en particular —aunque existen otras muchas—, las

¹¹ *Vid.* M.^ª Luisa Roca (2006, p. 61).

¹² En opinión de En opinión de José M.^ª Pérez (2005, p. 208, nota al pie 478), en la normativa de la Unión Europea “al menos en términos de principios, el objetivo perseguido con las normas de bienestar es respetar la condición de los animales como seres sensibles y recoger el "mandato" de gran parte de la población de prestar mayor atención normativa a este particular”. En cambio, otros autores, como Gabriel Doménech (2005, p. 26), manifiestan que “el objetivo principal de la normativa comunitaria en este ámbito no es el bienestar de los animales, sino evitar que el funcionamiento del mercado común europeo haga excesivamente oneroso para algunos países desarrollar políticas propias en este terreno”.

relacionadas con la regulación de las condiciones de los animales en las explotaciones ganaderas¹³, el transporte¹⁴ y el sacrificio¹⁵ y con la utilización de los animales para experimentación¹⁶, incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico.¹⁷

3. El marco jurídico-administrativo en materia de bienestar animal en España

El marco jurídico-administrativo de tutela del bienestar animal en España, directamente influenciado por las normas emanadas desde instancias supranacionales (particularmente, la Unión Europea, sin perjuicio de la existencia, también, de otras normas de carácter internacional con incidencia en la materia), se integra, en la actualidad, por una confluencia de normas procedentes de diferentes niveles —estatal, autonómico y local—.

A pesar de la ausencia de toda referencia a los animales y al bienestar animal en la Constitución Española (en adelante, CE), progresivamente el bienestar animal ha ido haciéndose un hueco en la legislación administrativa, tanto como consecuencia de la necesidad de implementar y aplicar la normativa aprobada en el seno de la Unión, como de la progresiva concienciación y preocupación cada vez mayor sobre el tema que ha ido abriéndose paso, en buena medida, a raíz de la presión y lucha ejercida por las asociaciones animalistas y ecologistas. Sin embargo, a pesar de los logros conseguidos en los últimos años, la legislación existente, especialmente a nivel estatal, todavía es débil y son muchos los retos pendientes en este ámbito.

¹³ Existen en este ámbito tanto normas de carácter general (la Directiva 98/58/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas) como normas específicas para cada una de las categorías de los diferentes animales (Directivas 1999/74/CE del Consejo, de 19 de julio de 1999, por la que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras; 2007/43/CE del Consejo, de 28 de junio, por la que se establecen las disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne; 2008/119/CE, de 18 de diciembre, sobre normas mínimas de protección de terneros; y 2008/120/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos —versión codificada—). Sobre estas normas, *vid.* Concepción Castro (2019, p. 301-308).

¹⁴ Reglamento (CE) núm. 1/2005, del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones anexas. *Vid.* Concepción Castro (2019, p. 309-314).

¹⁵ Reglamento (CE) núm. 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza. *Vid.* Concepción Castro (2019, p. 314-317).

¹⁶ Cabe mencionar en este ámbito la Directiva 2010/63/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, relativa a la protección de los animales utilizados con fines científicos; y el Reglamento (CE) núm. 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativo a los productos cosméticos. Sobre estas normas, *vid.* Concepción Castro (2019, p. 270-283).

¹⁷ *Vid. infra* el apartado 3.2.1.1 de este trabajo.

3.1. La omisión de toda alusión a los animales y al bienestar animal en la Constitución Española

A diferencia de lo que sucede en otros países europeos —como Alemania¹⁸, Austria o Suiza—¹⁹, en España, la Constitución omite toda alusión a la protección de los animales y al bienestar animal. No hay en la Norma Suprema un solo artículo que se refiera a los animales, más allá del artículo 45. Este precepto, ubicado dentro de los principios rectores de la política social y económica, reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, establece la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales y prevé el establecimiento de sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado, en este ámbito, pero no alude a los animales de forma expresa²⁰. A pesar de esta omisión, algunos autores [Estanislao Arana (2006, p. 731), Concepción Castro (2019, p. 133), M.^a Luisa Roca (2000, p. 1209 y 1232), Luis Lafont (2006, p. 339) y M.^a Paz (2008, p. 20)] han encajado, en una interpretación amplia del artículo 45, el derecho a la protección de los animales como uno de los contenidos posibles del medio ambiente, si bien algunos de ellos, como Luis Lafont (2006, p. 339) y Concepción Castro (2019, p. 331-333), señalan la conveniencia de realizar una reforma constitucional que otorgue de forma indubitada un rango constitucional a la protección de los animales, para resolver de forma clara los problemas de la fundamentación constitucional del bienestar animal. Otros [Gabriel Doménech (2004, p. 134-135)²¹, Juan Felipe Higuera (1994, p. 36), Demetrio

¹⁸ Sobre la protección jurídica de los animales en Alemania, *vid.* Pilar López de la Osa (2013, p. 281-291).

¹⁹ *Vid.*, sobre el derecho constitucional comparado en este ámbito, Enrique Alonso (2011, p. 2-7). *Vid.* también Enrique Manuel Medina (2020, p. 22-40).

²⁰ Sin embargo, como señala Luis Lafont (2006, p. 335-340), aunque la CE no establezca ninguna referencia a los derechos de los animales ni encomiende a ningún poder público su protección, ello no impide encontrar valores claros en la tutela de los animales, como la protección de una sensibilidad social (la dignidad humana del art. 10 CE), el derecho a la vida y a la integridad física de la persona del artículo 15 CE y el derecho al medio ambiente recogido en el artículo 45 CE.

²¹ En opinión de Gabriel Doménech (2004, p. 134-135 y 2015, p. 108), los animales no se incluyen en el concepto de medio ambiente del artículo 45 CE, “porque la Constitución postula la defensa del medio ambiente desde una perspectiva antropocéntrica. No se protege la naturaleza, ni cada uno de los elementos minerales, vegetales y animales que la componen, en aras del bienestar o de un supuesto interés propio de aquella o de éstos, sino sólo en la medida en que dicha protección sirve en última instancia a la supervivencia y a la calidad de vida de las personas”.

Loperena (1998, p. 68-69)²² e Inmaculada Vivas (2019, p. 11)], en cambio, niegan que el bienestar animal tenga cabida en el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado reconocido por este precepto²³.

En nuestra opinión, es posible una interpretación amplia del artículo 45 CE que integre la protección de los animales como uno de los contenidos posibles del medio ambiente²⁴. Aun así, hubiera sido deseable que nuestra Norma Suprema hubiera incluido alguna referencia expresa al bienestar de los animales, ya que, como señala Pilar López de la Osa (2012, p. 47), “proteger los animales con rango constitucional tal y como lo ha hecho el sistema jurídico alemán, no sólo aportaría protección y bienestar a los animales, sino de forma indirecta, e incluso a veces directa, a todo lo que les rodea”. De hecho, algunos autores, como ya hemos señalado, defienden modificar la Constitución —concretamente, el art. 45— para incluir de modo expreso los términos “bienestar animal”²⁵. Ahora bien, a pesar de ello, debe tenerse presente que el bienestar animal, aun cuando se sostuviese su no incardinación en el artículo 45 CE, tiene un claro soporte constitucional en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que constituye una norma de Derecho originario y, en consecuencia, un principio de máximo rango directamente aplicable en nuestro ordenamiento jurídico ex artículo 93 CE (VIVAS TESÓN, 2019, p. 11). Como defiende Enrique Alonso (2011, p. 10-11), el artículo 13 del Tratado consagra que el bienestar de los animales como seres sensibles-sentientes es un principio general de Derecho español de rango constitucional, por cuanto los artículos 93 y 10.2 CE

²² Sostiene Demetrio Loperena (1998, p. 68-69) que “un asunto que nada tiene que ver con la protección ambiental, en sentido estricto, es la legislación que trata de prevenir los sufrimientos de los animales domésticos y de los destinados al consumo humano. Es evidente que ello responde a nobles sentimientos que manifiestan un nivel de desarrollo civilizatorio elevado. Pero es igualmente palmario que el mantenimiento de los parámetros de la biosfera, objeto principal del Derecho ambiental, nada tiene que ver con este tipo de normativas”.

²³ También Fernando López (1980, p. 17), considera que la protección de la fauna doméstica “no responde, al menos primordialmente, a criterios de conservación del medio ambiente”.

²⁴ Sobre las razones para sustentar una concepción amplia del medio ambiente que incluya la protección de todos los animales, *vid.* Concepción Castro (2019, p. 117) y Luis Lafont (2006, p. 339). Por el contrario, alguna autora, como Inmaculada Vivas (2019, p. 11), considera que el bienestar animal no tiene cabida en el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado del artículo 45 CE y señala que “La defensa de los animales y la del medio ambiente encierran valores e intereses propios no siempre coincidentes, por ello que nuestra Constitución deba brindarles tutela individual y separadamente”. En la misma línea, Gabriel Doménech (2004, p. 136), también advierte que “los intereses medioambientales caminan a veces en sentido contrario al bienestar y la vida de ciertos animales”.

²⁵ En este sentido, Luis Lafont (2006, p. 339) y Concepción Castro (2019, p. 331-333).

permiten incorporarlo con su propio rango a la estructura constitucional interna²⁶.

Tampoco hay alusión alguna a los animales en los artículos 148 y 149 CE, con motivo de la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas. No se recoge, pues, como título competencial específico. Como ha establecido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 81/2020, de 15 de julio²⁷,

Se trata de una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos. De este modo, la intervención del Estado en esta materia puede venir amparada en particular por títulos competenciales tales como —aunque no solo— los previstos en el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el art. 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad) y 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente)²⁸.

Y la de las comunidades autónomas por títulos competenciales sobre materias variadas, como agricultura y ganadería, sanidad e higiene, medio ambiente, caza y pesca fluvial, investigación, cultura, comercio, ocio o espectáculos, entre otros²⁹.

Cabe destacar que, a pesar del silencio de la CE, existen tres Estatutos de Autonomía que expresamente han recogido atribuciones competenciales

²⁶ Para Enrique Alonso (2011, p. 32) los artículos 10.2 y 93 CE “permiten —más bien obligan— a recibir como propios principios constitucionales de instancias inter o supranacionales”.

²⁷ Sentencia 81/2020, de 15 de julio (Ponente: Andrés Ollero Tassara). *Vid.* el comentario de esta Sentencia que realiza Enrique Manuel Medina (2020, p. 90-101).

²⁸ *Vid.* el FJ 3º de la Sentencia 81/2020. A los títulos competenciales enumerados por el Tribunal Constitucional podrían añadirse otros, como, por ejemplo, los de “seguridad pública”, recogido en el artículo 149.1.29 CE; y “comercio exterior”, incluido en el artículo 149.1.10 CE.

²⁹ *Vid.* el Dictamen del Consejo de Estado 2135/2006, de 23 de noviembre de 2006, sobre el Anteproyecto de Ley de protección de los animales de producción y de los utilizados para experimentación y otros fines científicos (apartado II.A.2). En la Sentencia 81/2020 y en relación con la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Tribunal Constitucional señala que “son diversos también los títulos habilitantes de su estatuto de autonomía que podrían invocarse para dictar una ley como la parcialmente impugnada, si bien es cierto que la exposición de motivos de la Ley 6/2018 ninguna indicación competencial contiene al respecto. Se trata en especial de los previstos en el art. 8.1.4 (ordenación de la planificación económica de la comunidad autónoma), 8.1.6 (comercio interior), 8.1.19 (agricultura y ganadería), 8.1.21 (pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza) y 8.1.29 (espectáculos); y en el art. 9.1 (protección medioambiental y de los ecosistemas), 9.3 (defensa de consumidores y usuarios) y 9.5 (sanidad e higiene)” (FJ 3º).

expresas en relación con los animales. Se trata de los de Andalucía³⁰, Canarias³¹ y Cataluña³². En cualquier caso,

en la materia de protección o bienestar de los animales nos encontramos ante un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos, debiendo recordarse que la atribución estatutaria de una determinada competencia con carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE). Estas se proyectarán cuando materialmente corresponda, sin necesidad de que el estatuto de autonomía incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales³³.

Por otra parte, más allá de los títulos competenciales que pueden amparar la intervención autonómica en materia de protección de los animales, resulta ineludible la referencia al Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2018, de noviembre, por el claro avance que supone la inclusión en el Capítulo Segundo (“Derechos y deberes”) de su Título I (“De los derechos, deberes y principios rectores”), del artículo 35. Bajo el título “Derechos de los animales”, este precepto dispone que “En los términos que se fijen por ley, de acuerdo con la Constitución y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las administraciones públicas canarias velarán por el mantenimiento y la

³⁰ El artículo 48.3.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye a la Comunidad Autónoma, dentro de las competencias sobre agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad, la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª, 13.ª, 16.ª, 20.ª y 23.ª de la Constitución, sobre “protección y bienestar animal”.

³¹ El artículo 130.1.e) del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, atribuye a esta Comunidad Autónoma, en su artículo 130, dentro de las competencias sobre agricultura, ganadería, aprovechamientos forestales y desarrollo rural, la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13.ª, 16.ª y 23.ª de la Constitución, teniendo en cuenta que esta competencia incluye, en todo caso “la protección y el bienestar de los animales”.

³² El artículo 116.1.d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, atribuye a esta Comunidad Autónoma, dentro de las competencias sobre agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, que incluye en todo caso “la protección de los animales”.

³³ *Vid.* el FJ 3º de la Sentencia 81/2020.

salvaguarda de los animales, además de reconocerlos como seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad. Asimismo, se fijará el régimen de infracciones y sanciones”. Es de destacar el reconocimiento de los animales como “seres que sienten”, en la línea de lo establecido en el Tratado de la Unión Europea. Además, el artículo 37 de este mismo Estatuto incluye entre los principios rectores de la política que los poderes públicos canarios asumen “La garantía de que las instituciones públicas velarán por el bienestar animal, luchando contra el maltrato y protegiendo de manera particular a aquellas especies en peligro de extinción y endemismos con presencia en el Archipiélago”.³⁴

3.2. La normativa infraconstitucional

A pesar de la omisión de toda referencia a la protección de los animales y al bienestar animal en el Texto constitucional, el legislador, progresivamente, se ha ido haciendo eco de esta problemática y existe, en este ámbito, normativa aprobada tanto a nivel estatal, como autonómico y local, sin perjuicio de que la legislación actual, como veremos, también presenta algunas carencias importantes.

3.2.1. La normativa del Estado: avances relevantes pero algunas carencias

A nivel estatal contamos con abundantes normas relativas a la protección de los animales. Esta normativa sobre bienestar animal es consecuencia, en buena medida, del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en el ámbito internacional y, sobre todo, en la Unión Europea, si bien también se han aprobado algunas normas de interés, más allá del cumplimiento de las obligaciones asumidas en este ámbito a nivel europeo.

3.2.1.1. Las principales normas de protección y bienestar animal

³⁴ *Vid.* el apartado 17 del artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye, dentro del Título VII, dedicado al medio ambiente, el artículo 205, que, bajo el título “Protección de los animales”, establece que “Los poderes públicos velarán por la protección de los animales, en particular por aquellas especies en peligro de extinción. El Parlamento de Andalucía regulará por ley dicha protección”.

La recepción en España de la preocupación por el bienestar animal es tardía y no es hasta la última parte del siglo XX, tras la integración de España en la Unión Europea, cuando empieza a reflejarse en la normativa estatal y se traduce en un conjunto de normas coherente cuyo objeto es la consecución del bienestar de los animales³⁵. La gran mayoría de normas aprobadas en este ámbito son fruto de la transposición de Directivas europeas³⁶, por lo que la evolución de la normativa estatal en este ámbito ha corrido pareja a la del Derecho derivado de la Unión Europea. Aquí debe situarse la normativa relativa a la regulación del bienestar de los animales en las explotaciones ganaderas, tanto de carácter general (Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas³⁷), como específica, para determinados tipos de explotaciones (terneros, gallinas ponedoras, cerdos y pollos)³⁸; la referente al transporte de ganado (Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte³⁹); la de protección en el momento del sacrificio y la matanza⁴⁰ (Real Decreto

³⁵ Existen, sin embargo, numerosas normas adoptadas con anterioridad en este ámbito. Puede verse el amplio análisis del marco jurídico de la protección animal en España desde 1929 hasta 2015 que realiza José M.ª Pérez (2015, p. 285-333).

³⁶ Así lo ponen de manifiesto M.ª Luisa Roca (2006, p. 76) e Inmaculada Vivas (2019, p. 15-16).

³⁷ Este Real Decreto tiene naturaleza básica y se dicta al amparo de los artículos 149.1. 13 y 16 CE, por los que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de bases y coordinación general de la sanidad.

³⁸ *Vid.*, por ejemplo, el Real Decreto 1047/1994, de 20 de mayo, relativo a las normas mínimas para la protección de terneros, que incorpora la Directiva 91/629/CEE, del Consejo, de 19 de noviembre, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros; el Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras, que incorpora la Directiva 1999/74/CE, del Consejo, de 19 de julio de 1999, por la que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras; el Real Decreto 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de los cerdos, que incorpora las Directivas 2001/88/CE del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/630/CEE, relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos, y 2001/93/CE de la Comisión, de 9 de noviembre de 2001, por la que también se modifica la Directiva 91/630/CEE, y que deroga el Real Decreto 1048/1994, de 20 de mayo, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos, a través del cual se incorporó la Directiva 91/630/CEE; y el Real Decreto 692/2010, de 20 de mayo, por el que se establecen las normas mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne y se modifica el Real Decreto 1047/1994, de 20 de mayo, relativo a las normas mínimas para la protección de terneros, que incorpora la Directiva 2007/43/CE, del Consejo, de 28 de junio de 2007, por la que se establecen las disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne. Los títulos competenciales invocados para la aprobación de estas normas han sido los recogidos en los apartados 10, 13 y 16 del artículo 149 CE.

³⁹ Este Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 y 16 CE, con la excepción del capítulo III y el régimen sancionador correspondiente, así como la disposición transitoria 2ª, que se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.10 y 16, primer inciso, CE.

⁴⁰ Sobre esta cuestión *vid.* José M.ª Pérez (2010, p. 75-113).

37/2014, de 24 de enero, por el que se regulan aspectos relativos a la protección de los animales en el momento de la matanza⁴¹); la de protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos (Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia⁴²); y la de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos (Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos⁴³).

Igualmente, cabe mencionar la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio⁴⁴, que se aprobó con el fin de completar la transposición de las Directivas europeas en esta materia —realizada mediante Reales Decretos—, habida cuenta de que la Unión Europea había considerado incompleta la transposición al carecer de régimen sancionador⁴⁵. Esta Ley tiene por objeto establecer las normas básicas sobre explotación, transporte, experimentación y sacrificio para el cuidado de los animales y un régimen común de infracciones y sanciones para garantizar su cumplimiento; y regular la potestad sancionadora de la Administración General del Estado sobre exportación e importación de animales desde o hacia Estados no miembros de la Unión Europea en lo que respecta a su atención y cuidado y

⁴¹ Este Real Decreto, que tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 16 CE, deroga el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza, dictado para transponer la Directiva 93/119/CE, del Consejo, de 22 de diciembre de 1993, que ha sido sustituida desde el 1 de enero de 2013 por el Reglamento (CE) n.º 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, y se adopta al amparo de la habilitación prevista en la disposición final 6ª de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

⁴² Este Real Decreto, que tiene carácter básico y se dicta al amparo de las competencias reconocidas al Estado por la CE en su artículo 149.1, apartados 13, 15 y 16, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2010/63/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos.

⁴³ Esta Ley, que tiene carácter de legislación básica con arreglo al artículo 149.1.23 CE, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 1999/22/CE del Consejo, de 29 de marzo de 1999, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos.

⁴⁴ Esta Ley, dictada al amparo del artículo 149.1.13 y 16 CE —aunque con algunas salvedades—, ha sido desarrollada por el Real Decreto 37/2014, de 24 de enero, por el que se regulan aspectos relativos a la protección de los animales en el momento de la matanza, con el fin de establecer disposiciones específicas de aplicación en España del Reglamento (CE) n.º 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza.

⁴⁵ Así lo pone de manifiesto José M.ª Pérez (2015, p. 325), quien advierte que las posibles sanciones a España fue el argumento principal que motivó la aprobación de la Ley 32/2007.

sobre los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos en procedimientos de su competencia⁴⁶. Establece, en definitiva, en cumplimiento del mandato comunitario de regular el correspondiente régimen sancionador en caso de incumplimiento de la normativa de bienestar animal, un conjunto de principios sobre el cuidado de los animales y el cuadro de infracciones y sanciones que dota de eficacia jurídica a las obligaciones establecidas en la normativa aplicable. Como establece su propio Preámbulo, “Se logra así, con esta Ley dar cumplimiento además al artículo 25 de la Constitución que estipula la reserva de ley en la regulación de las infracciones y sanciones”⁴⁷. Además, al estipular las bases del régimen sancionador, “se logra establecer un común denominador normativo en el cual las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias. Ese común denominador garantiza la uniformidad necesaria para la operatividad de la normativa aplicable y asegura una proporcionalidad mínima en las sanciones”⁴⁸. Sin embargo, a pesar de que con esta ley se refuerza la normativa estatal, como advierte José M.^a Pérez (2015, p. 326), “no llegó a satisfacer a nadie pues el resultado fue muy deficiente y, en modo alguno, puede llegar a denominarse la ley nacional de bienestar animal pues ni siquiera el régimen sancionador resulta satisfactorio”.

En consecuencia, puede comprobarse fácilmente que ha sido el Derecho de la Unión Europea el que ha forzado la aprobación de un buen número de normas estatales en materia de bienestar animal. Además de estas normas, cuya aprobación deriva del cumplimiento de las obligaciones asumidas en este ámbito a nivel europeo, cabe hacer referencia a otras que también son relevantes. En primer lugar, la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos⁴⁹ —desarrollada mediante el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo—, cuyo objeto es establecer la normativa aplicable a la tenencia de

⁴⁶ *Vid.* su artículo 1.

⁴⁷ Apartado II del Preámbulo de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre.

⁴⁸ Apartado II del Preámbulo de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre.

⁴⁹ Adoptada en base a la competencia exclusiva del Estado sobre seguridad pública, recogida en el artículo 149.1.29 CE, salvo los artículos 4 y 9.1, que tienen carácter básico, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 y 16 CE, que atribuye al Estado competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases y coordinación general de la sanidad (*vid.* la disposición final 1^a).

animales potencialmente peligrosos para hacerla compatible con la seguridad de personas y bienes y de otros animales⁵⁰.

En segundo lugar, cabe mencionar otras normas que, aunque no tienen como objeto la protección del bienestar animal, inciden claramente en esta materia. Es el caso, por ejemplo, de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC), cuyo régimen sancionador administrativo resulta de interés, por cuanto contempla como infracción administrativa el abandono de animales domésticos⁵¹; y de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte, que incorpora algunas previsiones sobre el dopaje de animales en competiciones deportivas. También de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal⁵², que aborda tangencialmente algunos aspectos relacionados con el bienestar animal, al incluir previsiones en relación con la prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales y detallar obligaciones de los propietarios o responsables de los animales, comerciantes, importadores, exportadores, transportistas y profesionales que ejerzan actividades relacionadas con la sanidad animal (art. 7); y fijar las condiciones sanitarias básicas de las explotaciones de animales (art. 36); y los requisitos de los medios de transporte (art. 47) y los mataderos (art. 57).

Por último, no puede dejar de mencionarse el impulso decisivo que también ha tenido en este ámbito la normativa sobre bienestar animal adoptada en el seno del Consejo de Europa. Desde esta perspectiva, cabe destacar la ratificación por parte de España del Convenio Europeo sobre protección de animales en transporte internacional, hecho en París el 13 de diciembre de 1968⁵³, y su Protocolo Adicional, hecho en Estrasburgo el 10 de mayo de 1979⁵⁴; el Convenio Europeo de protección de los animales en explotaciones ganaderas, realizado en Estrasburgo el 10 de marzo de 1976⁵⁵;

⁵⁰ Para M.ª Luisa Roca (2006, p. 59), esta normativa, en realidad, no responde a un propósito general de protección de los animales afectados. En su opinión, "no son disposiciones sobre el "bienestar" de los canes, sino normas de policía en las que se regulan una serie de aspectos administrativos relacionados con su tenencia".

⁵¹ Sobre esta cuestión, *vid. infra* el apartado 4.3.3 de este trabajo.

⁵² Adoptada con carácter general en base al artículo 149.1.13, 16 y 23 CE, sin perjuicio de algunas excepciones. *Vid.* su disposición final 1ª.

⁵³ Instrumento de adhesión de España publicado en el BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1975.

⁵⁴ Instrumento de adhesión de España publicado en el BOE núm. 89, de 13 de abril de 1990.

⁵⁵ Instrumento de ratificación de España publicado en el BOE núm. 259, de 28 de octubre de 1988.

el Convenio Europeo para la protección de los animales de experimentación, hecho en Estrasburgo el 18 de marzo de 1986⁵⁶; y el Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987, cuya ratificación se ha producido tres décadas después de su aprobación⁵⁷, lo cual debe reprobarse.

A la vista de lo expuesto, puede constatarse cómo, progresivamente, han ido incorporándose en el ordenamiento estatal nuevas normas relacionadas con el bienestar animal, en campos ajenos al Derecho de la Unión Europea, y poco a poco han ido produciéndose avances en este ámbito, si bien España todavía está muy lejos de otros países de nuestro entorno y queda mucho por avanzar en pro de una asunción completa y coherente de los presupuestos que deben informar la legislación de bienestar animal. De hecho, una de las principales carencias del actual marco normativo estatal es la inexistencia de una ley básica de bienestar animal.

3.2.1.2. La inexistencia de una norma básica estatal sobre bienestar animal y su necesidad en el contexto actual

El Estado no cuenta todavía con una ley general de protección de los animales o de bienestar animal que, con carácter básico y general, regule esta cuestión, a pesar de que ha habido algunos intentos al respecto. De hecho, como ya avanzábamos, este es uno de los principales déficits de la normativa estatal y constituye una asignatura todavía pendiente. Esta ley es, en nuestra opinión, necesaria y conveniente para garantizar unos estándares mínimos de protección en todo el territorio nacional, ya que su inexistencia, aboca, como veremos en el apartado siguiente, a la existencia de una gran diversidad y disparidad de regímenes autonómicos y a la existencia de grandes diferencias en los niveles de garantía del bienestar animal entre unas comunidades autónomas y otras⁵⁸. En nuestra opinión, la aprobación de dicha ley constituye una exigencia ineludible si queremos alinear nuestro ordenamiento con el de los países de nuestro entorno en materia de

⁵⁶ Instrumento de ratificación de España publicado en el BOE núm. 256, de 25 de octubre de 1990.

⁵⁷ Instrumento de ratificación de España publicado en el BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2017. Sobre este Convenio, *vid.* Anna Mulà (2017, p. 1-25).

⁵⁸ En idéntico sentido, Inmaculada Vivas (2019, p. 17). En su opinión, "A la vista de la dispersión y diversidad normativa en la materia (una auténtica jungla, si se nos permite la expresión a tono con la temática objeto de análisis), consideramos necesaria y urgente una ley estatal de armonización que unifique conceptos, obligaciones, infracciones y sanciones, proporcionando los principios fundamentales para alcanzar el mismo nivel de protección y bienestar para los animales en todo el territorio español" (p. 18-19).

bienestar animal. Es imprescindible, por tanto, la aprobación de una ley básica estatal, con el fin de lograr el máximo nivel de protección y bienestar de los animales⁵⁹. Ahora bien, como muy bien expresa Concepción Castro (2019, p. 333), con ello “No nos referimos a la realización por el Estado de una labor uniformadora sino al desempeño de una función ordenadora de mínimos que las Comunidades Autónomas pudieran incrementar o mejorar”. Además, el hecho de que todas las comunidades autónomas hayan adoptado leyes de protección de los animales no es óbice para que el Estado también pueda dictar normas en la materia y aprobar una ley básica⁶⁰, puesto que dispone de títulos competenciales para ello⁶¹.

De hecho, como señala José M.ª Pérez (2015, p. 324), la reivindicación de una ley nacional de bienestar animal ha sido una constante desde mediados de los años noventa y se ha traducido en diferentes iniciativas en el Congreso de los Diputados que todavía no han tenido una materialización

⁵⁹ Como advierte Concepción Castro (2019, p. 334), “Esta Ley exigiría partir de la previa modificación del Código Civil para sustraer a los animales de su condición de cosa. El ordenamiento jurídico español debe situarse al mismo nivel que se hallan algunos de los sistemas jurídicos de nuestros países vecinos que ya han llevado a cabo dicha modificación”.

⁶⁰ En idéntico sentido, Concepción Castro (2019, p. 333).

⁶¹ En particular, podría invocarse aquí el artículo 149.1.23 CE para justificar la competencia estatal, en la medida en que la protección de los animales está relacionada o conectada con la protección del medio ambiente. Así lo entienden Concepción Castro (2019, p. 334); Estanislao Arana (2006, p. 731), en cuya opinión “el sector de los animales de compañía debe incluirse en el concepto de medio ambiente y, por tanto, en su ámbito competencial, por cuanto que, en primer lugar, se refiere a uno de los reinos tradicionalmente protegido por este sector jurídico como es el animal. Pero, además, en segundo término, el de los animales de compañía se refiere directamente al “entorno vital” del hombre a que alude la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su fundamental, a estos efectos, Sentencia 102/1995, de 26 de junio”; y José M.ª Pérez (2005, p. 228-229), que defiende, en relación con los animales de compañía, que nos hallamos ante una materia competencial incluida dentro del título competencial de medio ambiente.

efectiva⁶². También las organizaciones protectoras de animales y las asociaciones ecologistas se han manifestado y han reclamado la implementación de esta norma básica estatal para disponer de una herramienta más eficaz para garantizar la protección y el bienestar de los animales. Esta ley debería reconocer a los animales como seres sintientes, regular una serie de obligaciones generales de los seres humanos, a modo de principios generales, y, en cuanto a los animales de compañía, establecer una serie de límites al régimen relativo a su propiedad y posesión, con el fin de evitar o limitar las actuaciones que puedan atentar contra el bienestar animal (CASTRO ÁLVAREZ, 2019, p. 336)⁶³. En cualquier caso, se trataría de una norma de mínimos, con el fin de garantizar un sistema básico homogéneo para todo el territorio, que posibilitaría mayores niveles de protección por parte de las comunidades autónomas (PÉREZ MONGUIÓ, 2005, p. 233).

Existe la posibilidad de que esta norma pueda ver la luz en la actual legislatura. El Gobierno, que ha creado, dentro del Ministerio de Derechos

⁶² Destacamos, a estos efectos, entre otras, las siguientes Proposiciones no de Ley presentadas para su debate en Pleno: en primer lugar, la núm. 162/000316, de 15 de marzo de 2005, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, sobre la protección de los derechos de los animales (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D: General, núm. 186, de 15 de abril de 2005, p. 37-38). En segundo lugar, la núm. 162/000324, de 19 de abril de 2005, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a la protección de animales (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D: General, núm. 190, de 22 de abril de 2005, p. 37-38). En tercer lugar, la núm. 162/000350, de 23 de mayo de 2005, para la elaboración de una Ley de protección de los animales (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D: General, núm. 216, de 6 de junio de 2005, p. 12-13). En cuarto lugar, la núm. 162/000944, de 29 de abril de 2014, presentada por el Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia, sobre la creación de una Ley Marco sobre la protección de los animales de compañía (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie D: General, núm. 455, de 9 de mayo de 2014, p. 7-10). En quinto lugar, la núm. 162/000241, de 10 de noviembre de 2016, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, relativa a la protección y tenencia de animales domésticos (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie D: General, núm. 58, de 25 de noviembre de 2016, p. 16-18). Por último, la núm. 162/000323, de 23 de junio de 2020, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, para la elaboración de una Ley marco de protección de animales domésticos (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie D: General, núm. 121, de 17 de julio de 2020, p. 13-14).

⁶³ De todas formas, no solo existe la posibilidad de aprobar una ley general que establezca las bases del bienestar animal, aplicable a todos los animales, sin distinguir la función que desempeñan (animales de compañía, consumo humano...). También existiría la opción de elaboración distintas normas, distinguiendo la función que realizan. *Vid.* Concepción Castro (2019, p. 335); y José M.ª Pérez (2005, p. 232-233), que pone de manifiesto las dos opciones existentes: "la elaboración de un solo texto normativo en el que se establecieran las bases de la protección de los animales sin distinción de la categoría o función que realicen" o "la elaboración de distintas leyes básicas de protección en virtud de los distintos sectores". Sin embargo, coincidimos con Concepción Castro (2019, p. 336), en que "nos parece más conveniente residenciar en el artículo 149.1.23 CE, en relación con el artículo 45.1 CE, una norma de mínimos que contuviese una serie de principios y disposiciones aplicables a los animales, con independencia de su posible función".

Sociales y Agenda 2030, la primera Dirección General de Derechos de los Animales⁶⁴, ha anunciado la aprobación de una ley de bienestar animal. Es más, recientemente, con motivo de la respuesta dada a la pregunta escrita formulada por una diputada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara⁶⁵, el Gobierno ha informado que se estima el inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley de protección animal en el último trimestre de 2020. Asimismo, ha informado que el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la citada Dirección General, se ha reunido en los últimos meses con diferentes colectivos sociales y profesionales para recopilar propuestas e iniciativas de cara a la elaboración de la citada Ley; y ha recibido aportaciones y propuestas de diferentes ámbitos, tanto sociales como profesionales y de Administraciones públicas.⁶⁶

3.2.2. La normativa de las comunidades autónomas: diversidad y disparidad de regímenes autonómicos

La inexistencia de una ley básica estatal en materia de protección de animales no ha sido obstáculo para que todas las comunidades autónomas, desde finales de los años ochenta —y con Cataluña a la cabeza— hayan tomado la iniciativa para legislar sobre este sector y hayan aprobado normas

⁶⁴ Sobre las funciones de esta Dirección General, *vid.* el artículo 10 del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁶⁵ *Vid.* la pregunta escrita núm. 184/021923, de 8 de septiembre de 2020, formulada por Inés Sabanés Nadal, diputada por Madrid de Más País-Equo (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie D: general, núm. 143, de 21 de septiembre de 2020, p. 30).

⁶⁶ *Vid.* la respuesta formulada por el Gobierno el 13 de octubre de 2020 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie D: general, núm. 167, de 26 de octubre de 2020, p. 142).

específicas⁶⁷, aun cuando la mayor parte de Estatutos de Autonomía no han recogido como título competencial específico el de protección de los animales o bienestar animal⁶⁸. De hecho, llama la atención que la mayor parte de leyes autonómicas no hacen referencia alguna al título competencial que las ampara ni invocan ningún precepto estatutario sobre la base del cual se dictan (es el caso de las de Cantabria, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Navarra y País Vasco), si bien algunas de ellas sí apelan a determinadas competencias (agricultura y ganadería, medio ambiente, sanidad e higiene y ocio, entre otras) para justificar la aprobación de la norma (es el caso de las de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, Islas Baleares,

⁶⁷ Las leyes autonómicas aprobadas en materia de protección de animales son las siguientes: Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales, de Andalucía; Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales, de Asturias; Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, de Canarias; Ley 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales, de Cantabria; Ley 7/2020, de 31 de agosto, de bienestar, protección y defensa de los animales de Castilla-La Mancha; Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía, de Castilla y León; Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, de Cataluña; Ley 4/1994, de 8 de julio, de la Generalidad Valenciana, sobre protección de los animales de compañía; Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia; Ley 1/1992, de 8 de abril, de Protección de los Animales que viven en el entorno humano y Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Islas Baleares; Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley 4/2016, de 22 de julio, de protección de los animales de compañía de la Comunidad de Madrid; Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia; Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra; y Ley 6/1993, de 29 de octubre, de protección de los animales, de País Vasco. Deben tenerse en cuenta, además, por lo que respecta a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, respectivamente, el Reglamento 2/2015, de 23 de marzo, de tenencia, protección y bienestar de animales de compañía de la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOCCE núm. 5.464, de 28 de abril de 2015), y la Ordenanza reguladora de la sanidad animal en la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME extraordinario núm. 15, de 25 de julio de 1997).

⁶⁸ *Vid. supra* el apartado 3.1 de este trabajo.

Madrid y Murcia⁶⁹). El argumento fundamental argüido por las leyes autonómicas para justificar la regulación aprobado se halla, no tanto en la invocación de un concreto título competencial, sino en la necesidad de actuar, ante la falta de un instrumento normativo estatal, para solventar los problemas que genera la convivencia de los seres humanos y los animales y para dar respuesta a la creciente sensibilidad de la ciudadanía hacia el trato que debe dispensarse a los animales (CASTRO ÁLVAREZ, 2019, p. 150 y 160). Desde esta perspectiva, la mayoría invoca la Declaración Universal de los Derechos del Animal y los convenios internacionales existentes en la materia y dicen responder a la sensibilidad social existente en esta cuestión⁷⁰. En definitiva, en los preámbulos de estas leyes se hace palpable “el surgimiento de una nueva preocupación por el bienestar de los animales y del consenso social existente en torno a la necesidad de dotarlos de protección frente a los malos tratos y al sufrimiento innecesario del que a menudo son objeto” (HAVA GARCÍA, 2011, p. 267).

Actualmente, todas las comunidades autónomas disponen de normativa específica sobre protección de animales. Las leyes aprobadas por las comunidades autónomas en este ámbito tienen como objetivo la protección o bienestar de los animales⁷¹, aunque presentan diferente

⁶⁹ La Ley de Andalucía apela a las competencias sobre sanidad e higiene, cultura, ocio y espectáculos; la de Aragón, a la competencia exclusiva sobre agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía y a la competencia de desarrollo legislativo sobre protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, y competencia exclusiva en materia de sanidad e higiene, espectáculos, protección y tutela de menores e investigación científica y técnica; la de Asturias, a la de agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía; la de Castilla-La Mancha, a las competencias exclusivas de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y del sector público económico de Castilla-La Mancha, así como la del desarrollo legislativo y la ejecución en sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud y la de protección del medio ambiente y de los ecosistemas; la de Galicia, a la de medio ambiente; la de Islas Baleares, a la de ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía y la promoción de la adecuada utilización del ocio, espectáculos y actividades recreativas, agricultura y ganadería, protección de menores y protección del medio ambiente; la de Madrid, a la de protección del medio ambiente, sanidad e higiene y ocio; y la de Murcia, a las de sanidad e higiene y medio ambiente, así como a la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería.

⁷⁰ Así lo pone de manifiesto Fernando de Rojas (2005, p. 254).

⁷¹ Alguna de estas normas, como la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020, de 31 de agosto, incluso se refiere a los animales como seres sintientes, señalando que su finalidad es “asegurar el bienestar de los animales, proporcionándoles la protección que les corresponde por su condición de seres sintientes evitando las situaciones de crueldad y maltrato, sufrimientos, dolor o angustias innecesarios, abandono, ausencia de auxilio, omisión y dejadez de atención. Será una prioridad la defensa de los animales en todas las situaciones que les causen un daño, físico y conductual, así como las que no aseguren un trato adecuado a cada animal” (art. 2).

alcance y diferencias significativas. Por una parte, existen divergencias importantes en cuanto a su ámbito de aplicación. En tanto que algunas leyes autonómicas se aplican al conjunto de los animales y afectan no solamente a los domésticos y de compañía, sino también a los pertenecientes a la fauna salvaje en libertad (las de Aragón, Cantabria, Cataluña y La Rioja); otras solo se aplican a los animales domésticos y domesticados o salvajes en cautividad (las de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco); a los domésticos, incluyendo los de compañía y los de renta (Andalucía); a los domésticos y de compañía (Canarias); a los de compañía y a los silvestres en cautividad (Galicia); o únicamente a los de compañía (Castilla y León, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y Navarra). Por otra, también denotan maneras de afrontar la regulación de esta materia muy diversas y diferentes sensibilidades en torno al bienestar animal. En tanto que algunas son más ambiciosas, nacen con un espíritu de protección más amplio y disponen de una legislación muy avanzada, como Cataluña, pionera en materia de protección animal, otras, en cambio, presentan regulaciones mucho más limitadas, centradas, en algunos casos, exclusivamente en los animales de compañía⁷². Asimismo, las diferencias son notorias en cuanto al régimen de obligaciones y prohibiciones que recogen, así como al régimen sancionador⁷³. Existe, pues, una absoluta falta de uniformidad normativa y una heterogeneidad evidente, con la consiguiente inseguridad jurídica⁷⁴.

Sin embargo, pueden señalarse algunos elementos comunes a todas las normas autonómicas⁷⁵: la regulación en todas ellas de los distintos aspectos de la convivencia entre los seres humanos y los animales⁷⁶; la utilización en todas ellas del término “protección”, referido a los animales —aunque, más recientemente, algunas de ellas emplean también la

⁷² Así lo advierte también Fernando de Rojas (2005, p. 255 y 257).

⁷³ Sobre esta cuestión, *vid. infra* el apartado 4 de este trabajo, en relación con los animales de compañía.

⁷⁴ En este sentido, Inmaculada Vivas (2019, p. 17), quien pone de manifiesto que esta ausencia de uniformidad llega “hasta el punto de que el animal que obligatoriamente ha de ser registrado en una Comunidad autónoma no tiene por qué serlo en otra, lo que está prohibido en una región no lo está en otra o bien, estando vetado en dos, la sanción por incumplimiento difiere considerablemente entre ellas, y en unas se contempla como medida accesoria junto a la sanción económica por una infracción la inhabilitación para la tenencia o adquisición de animales durante un periodo de tiempo y en otras no. En suma, da la impresión de que la sensibilidad hacia los animales por parte de los españoles varía en función del territorio, lo que es inconcebible”.

⁷⁵ *Vid.* Concepción Castro (2019, p. 149).

⁷⁶ *Vid.* Inmaculada Vivas (2019, p. 17).

expresión “bienestar animal”⁷⁷—, por lo que “la protección, en su acepción moderna de bienestar se erige como el pilar básico e irrenunciable de las leyes autonómicas” (PÉREZ MONGUIÓ, 2015, p. 318); la aplicación de todas ellas a los animales de compañía y la inclusión de una regulación pormenorizada en este sentido⁷⁸; la inclusión de unas mínimas disposiciones de aplicación general y la imposición de unas obligaciones básicas; y la introducción de un régimen sancionador ante situaciones de maltrato o crueldad⁷⁹. Asimismo, como advierte M.^ª Luisa Roca (2006, p. 83), en todas ellas existe un común denominador como es “alertar la sensibilidad colectiva hacia comportamientos más civilizados con los animales, censurando la posibilidad de hacer negocio lucrativo con espectáculos basados en el maltrato, sufrimiento y muerte de animales”. De este modo, a pesar de las diferencias existentes, señala José M.^ª Pérez (2015, p. 317) que “casi todos los legisladores autonómicos emplearon la ocasión que les brindaba la redacción de estas leyes para establecer unas disposiciones generales en las que se regulan las condiciones básicas de bienestar y protección de los animales, con independencia de la categoría a la que pertenezcan o la función que desempeñen”. De todas formas, estas normas no solo atienden al bienestar animal. Como pone de relieve José M.^ª Pérez (2015, p. 319, nota al pie 87), estas normas

gozan a su vez de otra perspectiva, ya que no solo hay que preservar el bienestar de los animales, lo que sería una visión unilateral y simplista de la cuestión, sino también y de una forma preferente, el bienestar de la comunidad en la que se encuentran insertos. Solo de esta manera se puede obtener una normativa realista que permita un equilibrio entre el bienestar de los animales y de sus propietarios y el del resto de la comunidad.

⁷⁷ Por ejemplo, utilizan la expresión “bienestar animal” o “bienestar de los animales”, las Leyes de Castilla La-Mancha 7/2020; de Navarra 19/2019; de la Rioja 6/2018; de Galicia 4/2017; de Murcia 6/2017; y de Madrid 4/2016; y el Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008. Como advierte Concepción Castro (2019, p. 148-149), la utilización de la expresión bienestar de los animales en lugar de la tradicional de protección supone un cambio en la sensibilidad jurídica y “supone un paso más allá en la defensa de los animales al incorporar la vertiente psicológica que, en cambio, no se halla presente en el caso de la protección”.

⁷⁸ Vid. José M.^ª Pérez (2015, p. 317).

⁷⁹ José M.^ª Pérez (2015, p. 319), advierte que las leyes autonómicas “han tenido otra virtualidad que en modo alguno debe desdeñarse, pese a sus carencias y limitaciones, como es la articulación de un régimen sancionador que hasta ese momento era inexistente y quedaba supeditado a la existencia de ordenanzas municipales que contemplaban sanciones ínfimas en el mejor de los casos”.

A pesar de estos elementos comunes señalados, es evidente la heterogeneidad existente entre todas estas normas, por lo que la acción legislativa autonómica, muy relevante en la medida en que ha significado un avance progresivo en la tutela de los animales en un contexto de inexistencia de ley básica estatal, ha conducido a un desigual panorama normativo y a la actual disparidad de regímenes jurídicos existentes, con la existencia de importantes diferencias entre comunidades autónomas.

3.2.3. La normativa local: el protagonismo de los municipios

El marco normativo debe completarse con el escalón local, dado que las Administraciones locales —especialmente los municipios— disponen de un gran protagonismo en este ámbito (VIVAS TESÓN, 2019, p. 18)⁸⁰, ya desde el siglo pasado⁸¹, como consecuencia de las competencias de que disponen, derivadas tanto de la legislación de régimen local como de la legislación sectorial.

Por lo que respecta a la legislación de régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, omite toda referencia a los animales y/o al bienestar animal y no atribuye expresamente competencias en esta materia a los municipios. Sin embargo, en su artículo 25.2 se recogen como competencias propias determinadas materias que afectan a este sector, como el medio ambiente urbano y la protección de la salubridad pública⁸². Asimismo, el artículo 26 recoge algunos servicios obligatorios que deben prestar los municipios que inciden en esta materia, como los de recogida de residuos y limpieza viaria (en todos los municipios), tratamiento de residuos⁸³ (en los de población superior a 5.000 habitantes)

⁸⁰ En idéntico sentido, Blanca Gifre (2017, p. 778), que pone de manifiesto cómo la normativa propia de los animales, tanto estatal como autonómica, otorga un papel protagonista a la Administración local para su ejecución y puesta en práctica.

⁸¹ *Vid.* José M.ª Pérez (2005, p. 233-234).

⁸² *Vid.* el artículo 25.2, apartados b) y j), LBRL.

⁸³ En materia de residuos, debe tenerse en cuenta que la legislación de residuos ha ampliado esos servicios mínimos obligatorios. Inicialmente, lo hizo la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos; y, actualmente, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Resulta criticable que la LBRL, tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, haya mantenido igual la redacción del artículo 26, sin tener en cuenta la incidencia en esta materia de la Ley 22/2011, de 28 de junio, que atribuye importantes competencias a los municipios [*vid.* el art. 12.5.a) y b)]. Las responsabilidades locales sobre la prestación de los servicios en materia de residuos no se recogen en los mismos términos en ambas normas (LBRL y Ley 22/2011), lo que plantea algunas dudas interpretativas. Sobre esta cuestión *vid. in totum* René Javier Santamaría (2014, p. 2671-2701).

y medio ambiente urbano (en los de más de 50.000 habitantes). Indirectamente, estas competencias y servicios mínimos habilitan, a los municipios para regular aspectos relativos a la tenencia de animales y para intervenir en este ámbito⁸⁴.

Por otra parte, la legislación sectorial aprobada en materia de animales —especialmente, por las comunidades autónomas— contempla importantes competencias y obligaciones de los municipios y otorga un papel protagonista a la Administración local en lo que a su ejercicio y puesta en práctica se refiere (ARANA GARCÍA, 2006, p. 732). Entre ellas, por ejemplo, el otorgamiento de las licencias para la tenencia de animales potencialmente peligrosos; el establecimiento de servicios mínimos de recogida y atención de animales abandonados o en situación de desamparo o maltrato; la gestión del censo de animales de compañía; el ejercicio de servicios de vigilancia e inspección y de la potestad sancionadora; o la realización de funciones de formación, educación y sensibilización a los ciudadanos. Al margen de estas competencias reconocidas a los municipios por las leyes de protección de los animales, existen otras atribuidas por otras normas sectoriales; por ejemplo, las derivadas de la LOPSC.

En definitiva, todas estas competencias amparan el ejercicio de la potestad normativa municipal en este ámbito⁸⁵, dada la atribución a los municipios, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, de la potestad reglamentaria⁸⁶. Sobre esta base competencial, los municipios pueden dictar, y así lo han venido haciendo, ordenanzas reguladoras de la tenencia y la protección de los animales⁸⁷, desde una perspectiva casuística, apegada a la realidad (PÉREZ MONGUIÓ, 2005, p. 243). Asimismo, también pueden incorporar, y así lo han hecho muchos municipios, previsiones sobre

⁸⁴ En este sentido, Estanislao Arana (2006, p. 732), Blanca Gifre (2017, p. 780) e Inmaculada Vivas (2019, p. 18).

⁸⁵ En realidad, los municipios se avanzaron a las comunidades autónomas en la aprobación de normas de protección de los animales. Como pone de relieve José M.ª Pérez (2005, p. 238), “han tratado la tenencia de animales de compañía mucho antes de la primera ley autonómica de protección”.

⁸⁶ *Vid.* el artículo 4.1.a) LBRL.

⁸⁷ A título de ejemplo, pueden citarse las Ordenanzas del Ayuntamiento de Tarragona, sobre la protección, la tenencia y la venta de animales del Ayuntamiento de Tarragona, aprobada definitivamente por el Pleno de la Corporación el 21 de julio de 2017 (BOP Tarragona núm. 200, de 17 de octubre de 2017), y del Ayuntamiento de Reus, sobre protección, bienestar y convivencia con los animales de compañía y la fauna urbana, aprobada mediante Acuerdo del Pleno de 4 de marzo de 2019 (BOP Tarragona, de 26 de marzo de 2019).

animales en las ordenanzas de convivencia ciudadana, dada la relación de esta materia con la seguridad ciudadana y el orden público, que constituyen tradicionalmente materias de indudable interés municipal, en las que las entidades locales tienen un papel relevante⁸⁸. De este modo, a la pluralidad y diversidad de regulaciones autonómicas en esta materia, se une la de los municipios, lo que puede llevar a la existencia de diferencias significativas en el régimen jurídico de protección de los animales, en función de la perspectiva adoptada por el municipio en la regulación adoptada.

4. Especial referencia a la protección de los animales de compañía

Una vez analizado el marco jurídico-administrativo general de protección del bienestar animal en España y dada la imposibilidad de abordar en toda su extensión los instrumentos de protección del bienestar animal que aporta el Derecho administrativo en los diferentes ámbitos (explotaciones ganaderas, transporte, sacrificio, experimentación...), hemos optado por centrarnos específicamente en algunos aspectos relacionados con la tutela administrativa de los animales de compañía, un ámbito donde la regulación ha sido especialmente intensa y donde todas las leyes aprobadas por las comunidades autónomas, a pesar de sus diferencias y de su alcance diverso, han realizado una regulación pormenorizada. Además, este ámbito constituye un buen ejemplo para poner de manifiesto algunos de los problemas que plantea la tutela del bienestar animal desde la perspectiva del Derecho administrativo.

En consecuencia, abordaremos el análisis de la legislación (especialmente la autonómica) que trata de asegurar un buen trato a los animales de compañía, destacando algunos de los problemas que plantea y analizando, en particular, las disposiciones encaminadas a evitar el maltrato de estos animales y las que tratan de asegurar su bienestar⁸⁹, así como algunos de los instrumentos y técnicas de protección que, desde el Derecho administrativo, coadyuvan a lograr el bienestar de estos animales.

⁸⁸ *Vid.* José Luis Blasco (2016).

⁸⁹ M.^ª Luisa Roca (2006, p. 60) subraya “las diferencias entre las disposiciones encaminadas a evitar el maltrato de los animales y aquellas que tratan de asegurar su bienestar. Esta distinción, ya clásica en el Derecho anglosajón, parte de que mientras las primeras tienen un contenido negativo (prohibir hacer sufrir a los animales por acción u omisión), las segundas poseen un contenido positivo al imponer la adopción de medidas encaminadas no sólo a evitar que los animales sufran, sino a conseguir elevar o mejorar su calidad de vida, por lo que suponen un mayor grado de protección”.

4.1. El marco jurídico aplicable

Con relación a los animales de compañía, el Estado no ha aprobado ninguna ley específica que se ocupe de su bienestar —tampoco existe ninguna directiva europea específica⁹⁰—, con el fin de evitar cualquier daño o sufrimiento⁹¹, aun cuando, como hemos señalado, dispone de títulos competenciales que le habilitarían para hacerlo. De hecho, en este sector, el Estado únicamente ha dictado normativa en un ámbito muy concreto, como es el de los animales peligrosos, a través de la aprobación de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre la tenencia de animales potencialmente peligrosos, desarrollada mediante el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo⁹², si bien el bien jurídico que pretende protegerse no es propiamente el bienestar animal, sino la seguridad de las personas y los bienes (CASTRO ÁLVAREZ, 2019, p. 146).

Por otro lado, debe mencionarse la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, cuyo objeto es establecer las normas básicas sobre explotación, transporte, experimentación y sacrificio para el cuidado de los animales y un régimen común de infracciones y sanciones para garantizar su cumplimiento; y regular la potestad sancionadora de la

⁹⁰ Tal y como advierte José M.ª Pérez (2008b, p. 51). Como ha puesto de manifiesto Anna Mulà (2017, p. 10-11), “la Unión Europea (en adelante UE) ha mantenido, tomando como referencia el principio de subsidiariedad, que la defensa de los animales de compañía —a diferencia típicamente de los de producción ganadera— sigue siendo competencia de las autoridades de los Estados miembros. Por este motivo, no existe normativa comunitaria específica sobre protección de animales de compañía y tan solo se han dictado textos legales referentes a sus importaciones y desplazamientos y a la prohibición de comercialización e importación de pieles de perro y de gato y de productos que las contengan. Sin embargo, como manifiesta esta misma autora (2017, p. 11), “en el seno de la UE hay una preocupación latente acerca de la protección de los animales de compañía. Prueba de ello son, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo (25 de febrero de 2016), sobre la introducción de sistemas compatibles de registro de animales de compañía en los Estados miembros y la financiación por parte de la Comisión Europea de un estudio sobre el bienestar de los perros y los gatos objeto de prácticas comerciales (diciembre de 2015)”.

⁹¹ Sí existen, sin embargo, normas de carácter reglamentario preconstitucionales que continúan en vigor y que regulan aspectos importantes de este sector, tal y como señala Estanislao Arana (2006, p. 730). Por ejemplo, cita este autor la Orden de 5 de diciembre de 1974, por la que se establecen normas sobre la recogida de perros vagabundos; el Decreto 1119/1975, de 24 de abril, sobre autorización y registro de núcleos zoológicos, establecimientos para la práctica de la equitación y centros para el fomento y cuidado de animales; y la Orden de 14 de junio de 1976, sobre medidas higiénico-sanitarias en perros y gatos.

⁹² No vamos a abordar el análisis de esta Ley, por cuanto su análisis excedería con creces el objeto de este trabajo. Sobre esta cuestión puede verse José M.ª Pérez (2006).

Administración General del Estado sobre exportación e importación de animales desde o hacia Estados no miembros de la Unión Europea en lo que respecta a su atención y cuidado y sobre los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos en procedimientos de su competencia. Aunque excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los animales de compañía, se excepciona esta exclusión de acuerdo con “lo previsto en la disposición adicional primera de esta Ley”⁹³. De este modo, resulta aplicable a los animales de compañía —y a los domésticos— lo dispuesto en el artículo 5 sobre el transporte de animales en tanto se realice de forma colectiva y con fines económicos⁹⁴. Igualmente, resultan de aplicación a los animales de compañía y domésticos determinadas infracciones y sanciones tipificadas en el artículo 14⁹⁵, que pretenden sancionar conductas de malos tratos y de abandono de animales de compañía y domésticos⁹⁶. Asimismo, debe tenerse en cuenta la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, cuyo ámbito de aplicación comprende, entre otros elementos, todos los animales⁹⁷ y que, incluso, incluye una definición de “animales de compañía”⁹⁸.

Por otra parte, no puede olvidarse que España ha ratificado en 2017, con un enorme retraso, el Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987, por lo que sus previsiones resultan plenamente aplicables.

En este contexto, ante el vacío normativo estatal, son las comunidades autónomas las que han asumido el protagonismo a la hora de regular este sector y las que han aprobado, a partir de finales de la década de los ochenta, regulaciones específicas sobre los animales de compañía, bien en

⁹³ Vid. el artículo 2.2.d) de la Ley 32/2007. Con esta previsión, como señala José M.ª Pérez (2008b, p. 51), “casi de soslayo, los animales de compañía entran en la Ley 32/2007, a través de una puerta trasera y con un resultado a todas luces deficiente”.

⁹⁴ En caso contrario, como advierte José M.ª Pérez (2008b, p. 52), se aplicará la normativa autonómica existente.

⁹⁵ Sobre esta cuestión, *vid. infra* el apartado 4.3.3 de este trabajo.

⁹⁶ Vid. Concepción Castro (2019, p. 147).

⁹⁷ De acuerdo con su artículo 2, el ámbito de aplicación de la Ley 8/2003 se extiende a: todos los animales, las explotaciones y los cultivos de éstos, así como sus producciones específicas y derivadas; los productos zosanitarios, productos para la alimentación animal y demás medios de producción animal en lo concerniente a su elaboración o fabricación, almacenamiento o conservación, transporte, comercialización, aplicación o suministro y presencia residual, en su caso, en animales y en los productos de origen animal; los alojamientos del ganado, los terrenos, pastizales, estanques y ecosistemas naturales, las explotaciones de acuicultura, las instalaciones y utillaje, materiales, medios de transporte y de sacrificio de animales, así como de conservación o almacenamiento de sus producciones; y las actividades de las personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada, en cuanto que tales actividades estén relacionadas con alguna de las finalidades de esta ley.

⁹⁸ Sobre esta cuestión, *vid. infra* el apartado 4.2 de este trabajo.

legislaciones específicas sobre protección de los animales de compañía —y, en algunos casos, también de los domésticos—, bien en legislación generales de protección de los animales⁹⁹, incorporando diferentes disposiciones sobre la tenencia y el trato de los animales de compañía. El objetivo no es otro que conseguir que la regulación jurídica de la tenencia “sea pacífica, segura y responsable desde doble perspectiva: animal y propietario por un lado y animal-propietario y sociedad por otro, perspectivas que no deben ser apreciadas de forma aislada, pues resultan complementarias” (PÉREZ MONGUIÓ, 2005, p. 242). En estas regulaciones autonómicas y en algunos de los mecanismos de protección del bienestar de los animales de compañía en ellas previstos vamos a centrar nuestra atención en las páginas que siguen, sin olvidar que también en este ámbito la mayoría de los municipios también ha dictado ordenanzas sobre la materia.¹⁰⁰

4.2. La definición de animal de compañía: la disparidad existente en las normativas autonómicas

El análisis de los principales instrumentos y técnicas de protección de los animales de compañía exige, con carácter previo, determinar qué debe entenderse por “animal de compañía”, cuestión en absoluto pacífica y sobre la que existen casi tantas definiciones como normas se han ocupado de su protección. Actualmente, no existe unanimidad entre los legisladores autonómicos a la hora de definir este concepto y determinar sobre qué animales se proyectan las medidas de protección que incorporan¹⁰¹. Por lo tanto, no hay un concepto unívoco, lo que provoca algunas disfunciones importantes y dificulta la construcción de un régimen coherente (PÉREZ MONGUIÓ, 2018, p. 247-248).

De conformidad con las definiciones que ofrecen las leyes autonómicas vigentes, las comunidades autónomas, pueden agruparse en diferentes grupos. En un primer grupo, se sitúan aquellas que consideran que todos los animales de compañía deben ser animales domésticos¹⁰², bien

⁹⁹ *Vid. supra* el apartado 3.2.2 de este trabajo.

¹⁰⁰ Como señala Estanislao Arana (2006, p. 728), “el ámbito de los animales de compañía tiene en el mundo local su ámbito de desarrollo y aplicación más adecuado”.

¹⁰¹ Sobre ello advierten Fernando de Rojas (2005, p. 254) y José M.ª Pérez (2018, p. 260-265).

¹⁰² Sobre los conceptos de animales domésticos, domesticados y salvajes, *vid.* José M.ª Pérez (2018, p. 252-260).

porque indican esta premisa de forma expresa (Asturias, Canarias, Islas Baleares, Murcia¹⁰³), bien porque fácilmente puede derivarse por inducción (Cantabria¹⁰⁴). Se configuran, así, como una subespecie de animal doméstico, sin discriminar *a priori* ninguna especie siempre que sea doméstica (PÉREZ MONGUIÓ, 2018, p. 262).

En un segundo grupo, se incardina Cataluña, que considera que tanto los domésticos como los domesticados —aunque, en este caso, de forma implícita— pueden ser potencialmente animales de compañía. Así, se amplía el círculo de animales que pueden ser incluidos en esta categoría. En efecto, aunque el Decreto Legislativo 2/2008 define “animal de compañía” como “animal doméstico que las personas mantienen generalmente en el hogar para obtener compañía” y confiere siempre esta consideración a los perros, gatos y hurones¹⁰⁵, también incluye la definición de “animal exótico de compañía” como “animal de la fauna salvaje no autóctona que de manera individual depende de los humanos, convive con ellos y ha asumido la costumbre del cautiverio”¹⁰⁶, por lo que contempla la posibilidad de que animales salvajes que dependan y convivan con el hombre y hayan asumido la costumbre del cautiverio sean considerados como de compañía (PÉREZ MONGUIÓ, 2018, p. 263).

En un tercer grupo, están aquellas comunidades autónomas cuyas normativas dejan al margen toda consideración hacia el tipo de animal —es irrelevante que sean domésticos, domesticados o salvajes— y definen el concepto de “animal de compañía” a partir de una serie de elementos: que sean albergados por el hombre, generalmente en su hogar; que principalmente estén destinados a la compañía; y que no exista ánimo de lucro o no sea este el elemento esencial que determine su tenencia

¹⁰³ Vid. los artículos 3.1.b) de la Ley de Asturias 13/2002; 2, párrafo 2º, de la Ley de Canarias 8/1991; 12 de la Ley de Islas Baleares 1/1992; y 2.1 de la Ley de Murcia 6/2017. Esta última Ley, además, otorga, en todo caso, la consideración de “animal de compañía” a los siguientes: mamíferos (perros, gatos, hurones, roedores y conejos distintos de los destinados a la producción de alimentos), invertebrados (excepto las abejas, los abejorros, los moluscos y los crustáceos), animales acuáticos ornamentales, anfibios, reptiles, aves (todas las especies de aves excepto las aves de corral) y cualquier otra especie animal que así se determine reglamentariamente; y niega tal consideración a “los animales de aquellas especies que se encuentren incluidos en los distintos listados o catálogos estatales o autonómicos de especies con régimen de protección especial, de especies amenazadas o de especies exóticas invasoras, y cuya tenencia no esté legalmente permitida, ni tampoco los que se encuentren asilvestrados en el medio natural a los que resultará de aplicación la normativa sobre fauna silvestre sin perjuicio de lo dispuesto en el legislación estatal” (vid. el art. 2, apartados 2 y 3).

¹⁰⁴ Vid. el artículo 8 de la Ley de Cantabria 3/1992.

¹⁰⁵ En opinión de José M.ª Pérez (2018, p. 270), esta opción constituye un error.

¹⁰⁶ Vid. el artículo 3, apartados b) y e) del Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008.

(Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura y La Rioja¹⁰⁷). De esta forma, se deja al margen toda consideración hacia el tipo de animal (PÉREZ MONGUIÓ, 2018, p. 264), lo que da entrada a un concepto más amplio.

Por último, en otro grupo, se sitúan aquellas comunidades autónomas que, si bien, como las anteriores, definen el concepto a partir de una serie de elementos como los señalados anteriormente, con independencia de la especie de que se trate, optan por incluir en la categoría de “animal de compañía”, en todo caso, determinados animales, independientemente del fin para el que se destinan o el lugar en el que habitan (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Madrid y Navarra).¹⁰⁸

A la vista de lo expuesto, existe una disparidad evidente en las definiciones de “animal de compañía” utilizadas por las comunidades

¹⁰⁷ Artículos 1, párrafo 2º, de la Ley de Andalucía 11/2003; 10 de la Ley de Aragón 11/2003; 2.a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 4/1994; 15 de la Ley de Extremadura 5/2002; y 5.a) de La Ley de La Rioja 6/2018. En esta línea se sitúan también la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, que define “animales de compañía” como “los animales que tenga en su poder el hombre, siempre que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones, o no se lleve a cabo, en general, con fines comerciales o lucrativos”; y el Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, que define “animal de compañía” como “todo aquel que sea tenido o esté destinado a ser tenido por el hombre, en particular en su propia vivienda, para que le sirva de esparcimiento y le haga compañía” (art. 1.1).

¹⁰⁸ Vid. los artículos 3.b) de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020, que incluye entre los animales de compañía “todos los perros, gatos y hurones independientemente del fin para el que se destinan o lugar en el que habiten, y los équidos utilizados con fines de ocio o deportivo siempre que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones, o no se lleve a cabo en general con fines comerciales o lucrativos”; 2.a) de la Ley de Castilla y León 5/1997, que incluye “todos los perros y gatos, independientemente del fin para el que se destinan o el lugar en el que habiten, y los équidos utilizados con fines de ocio o deportivo, siempre que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones, o no se lleve a cabo, en general, con fines comerciales o lucrativos”; 4.1 de la Ley de Galicia 4/2017, que incluye en esta definición “en su totalidad, a los perros, gatos y hurones, así como a los animales de las colecciones zoológicas de los parques o reservas zoológicas, independientemente del fin al que sean destinados o del lugar en el que habiten, además de todos aquellos ejemplares de animales silvestres mantenidos en cautividad con fines distintos de los productivos”; 4.1 de la Ley de Madrid 4/2016, que incluye entre los animales de compañía “todos los perros y gatos, independientemente del fin para el que se destinan o el lugar en el que habiten, y los équidos utilizados con fines de ocio o deportivo, siempre que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones, o no se lleve a cabo, en general, con fines comerciales o lucrativos”; y 5 de la Ley Foral de Navarra 19/2019, que incluye en esta definición “todos los perros, gatos y hurones, independientemente del fin para el que se destinen o el lugar en el que habiten, y a los équidos utilizados con fines de ocio o deportivos siempre que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones”, así como “a los mamíferos distintos de los destinados a la producción de alimentos, invertebrados (excepto las abejas, los abejorros, los moluscos y los crustáceos), animales acuáticos ornamentales, anfibios, reptiles, aves y cualquier otra especie animal, como los animales silvestres de origen legal o criados en cautividad mantenidos como animales de compañía”

autónomas¹⁰⁹, lo que determina la existencia de grandes diferencias entre territorios, de manera que lo que es animal de compañía en una comunidad autónoma puede no serlo en otra¹¹⁰ y, por lo tanto, no resultar de aplicación las previsiones y mecanismos de protección establecidos por la normativa para esta categoría de animales. Sin duda, esta situación provoca una enorme inseguridad jurídica, por lo que sería deseable, como ya hemos defendido, una ley básica estatal que introdujera unos estándares mínimos en este ámbito¹¹¹. Asimismo, de cara a una futura aprobación de esta norma o a una posible revisión de las normas autonómicas vigentes, sería conveniente una reformulación del concepto de “animal de compañía”, en un sentido amplio, atendiendo a su función, de manera que pueda admitir cualquier animal. Desde esta perspectiva, José M.ª Pérez (2018, p. 277) ha defendido un concepto lo suficientemente amplio como para admitir cualquier animal, en el que “el elemento esencial para definirlos sea la función a desempeñar por éstos”. En su opinión (2018, p. 278), los “animales de compañía” podrían definirse como “aquellos animales que, con independencia de su especie o de su condición de salvaje, domesticado o doméstico, vive con las personas, principalmente en el hogar, con el fin fundamental de la compañía. Todo ello sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones que se pudieran establecer en relación a la tenencia de determinadas especies o razas”.

4.3. Algunos instrumentos y técnicas de protección de los animales de compañía

Una vez analizada la definición de “animal de compañía”, a continuación, analizaremos algunos de los instrumentos y técnicas de protección recogidos en las legislaciones autonómicas. La legislación reguladora de los animales de compañía incluye numerosas técnicas y medidas de intervención administrativa tendentes a su protección (ARANA

¹⁰⁹ Aun cuando pueden extraerse una serie de caracteres comunes a todas las conceptualizaciones de animal de compañía en las leyes autonómicas de protección de los animales. *Vid.* José M.ª Pérez (2018, p. 265-273), que señala los siguientes elementos: son mantenidos por el hombre, viven principal o generalmente en el hogar, su finalidad es la de compañía, y no existe ánimo de lucro o actividad económica ejercida sobre los animales.

¹¹⁰ Así lo pone de manifiesto José M.ª Pérez (2018, p. 274).

¹¹¹ En el Informe “Análisis y caracterización del sector de los animales de compañía”, Informe de Resultados de 30 de noviembre de 2015, del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se incluye entre las propuestas que formula la de “Elaboración de normativa a nivel nacional, que contemple unos mínimos a cumplir por todas las CC.AA. en todos los aspectos relacionados con los animales de compañía” (p. 75).

GARCÍA, 2006, p. 732). Dada la imposibilidad de analizarlas todas ellas, por el carácter limitado de este estudio, hemos optado por seleccionar únicamente tres, tanto por su relevancia e interés y por el avance que suponen en relación con el bienestar animal, como por la problemática que algunas de ellas plantean. En consecuencia, nos referimos únicamente, en los siguientes apartados, al establecimiento de una serie de obligaciones generales y prohibiciones en aras del bienestar de los animales; a la identificación y a los registros y censos de animales de compañía; y al régimen sancionador, ámbito especialmente problemático.¹¹²

4.3.1. El establecimiento de una serie de obligaciones generales y prohibiciones

Las leyes autonómicas recogen una serie de obligaciones generales para los poseedores y/o propietarios de animales¹¹³, así como algunas prohibiciones generales y también específicas, que “constituyen la base y esencia del bienestar de los animales desde el punto de vista jurídico” y, además, en ellas se encuentra la base del régimen sancionador en esta materia (ARANA GARCÍA, 2006, p. 733).

Como obligaciones generales, todas las leyes autonómicas incluyen la de mantenerlos en buenas condiciones higiénico-sanitarias, sin perjuicio de que hay normas que regulan con mucho más detalle que otras las obligaciones de los poseedores o propietarios. Algunas de las más recientes, incluso, se refieren a la obligación de tratar a los animales de acuerdo con su

¹¹² No entramos, por tanto, a analizar otros aspectos del régimen jurídico-administrativo de los animales de compañía recogidos en las leyes autonómicas, como el control sobre los centros y establecimientos para el mantenimiento temporal de animales de compañía, la cualificación para el desarrollo de determinadas actividades vinculadas al sector de los animales de compañía, la habilitación de espacios y lugares para el esparcimiento de los animales de compañía, la circulación por espacios públicos, el acceso a los transportes y a los establecimientos públicos con animales de compañía, la recogida de animales de compañía abandonados o el sacrificio. Para un amplio análisis de todos estos instrumentos me remito a los trabajos de Estanislao Arana (2006, p. 732 y ss.) y José M.ª Pérez (2005, p. 241 y ss.).

¹¹³ Algunas leyes autonómicas atribuyen estas obligaciones a los poseedores del animal (por ejemplo, Baleares —art. 3.1 Ley 1/1992—, Cantabria —art. 2.1 Ley 3/1992— y Extremadura —art. 2.1 Ley 5/2002—). Otras, en cambio, lo hacen tanto a los propietarios como a los poseedores (por ejemplo, Canarias —art. 4.1 Ley 8/1991—, Cataluña —art. 4.1 Decreto Legislativo 2/2008—, Comunidad Valenciana —art. 5.1 Ley 4/1994— y La Rioja —art. 6 Ley 6/2018—). Y otras, las atribuyen a los poseedores y solo subsidiariamente a los titulares (es el caso, por ejemplo, de Castilla La-Mancha —art. 4.1 Ley 7/2020— y Castilla y León —art. 4.1 Ley 5/1997—). En general, sobre las obligaciones de propietarios y poseedores en relación con los animales de compañía, *vid.* José M.ª Pérez (2005, p. 252-276).

condición de seres sentientes¹¹⁴. A título de ejemplo, puede mencionarse, por ser la Ley autonómica aprobada más recientemente, la de Castilla-La Mancha, que incluye un amplio listado de obligaciones para el poseedor —y subsidiariamente para el titular de un animal—, entre las que se recogen, entre otras, las de ser responsable de su salud y bienestar; mantener a los animales en buenas condiciones higiénico-sanitarias y correctas medidas de bioseguridad, proporcionándoles cualquier tratamiento que se declare obligatorio y necesario y suministrándoles la asistencia veterinaria que necesite; facilitar a los animales la alimentación necesaria para su normal desarrollo; facilitar a los animales oportunidades para que desarrollen sus características etológicas, proporcionándoles, en los casos en que sea necesario, un ambiente y alojamiento en el que puedan desarrollar las características etológicas propias de la especie o raza a la que pertenezca; facilitar un alojamiento con dispositivos apropiados para proteger a los animales de las inclemencias del tiempo; adoptar las medidas oportunas para impedir que los animales ensucien las vías o espacios públicos y recoger las heces que realicen en estos lugares y en cualquier establecimiento público o privado al que tengan acceso, procediendo, en todo caso, a su retirada y limpieza inmediata; cuidar y proteger a los animales de las agresiones, situaciones de peligro, incomodidades y molestias que otras personas o animales les puedan ocasionar, en los casos que proceda; evitar las agresiones o molestias del animal a las personas o a otros animales, así como la producción de otro tipo de daños; y adoptar medidas para que los animales que transiten por las vías y los espacios públicos no constituyan un peligro para los transeúntes u otros animales, ni se escapen¹¹⁵.

En cuanto a las prohibiciones, recogidas en las legislaciones autonómicas, han constituido y aún hoy constituyen uno de los mecanismos incorporados normalmente por la normativa para canalizar la intervención administrativa sobre los animales. Esta técnica permite formalizar un control anticipado a la ejecución de actividades con incidencia sobre los animales, por cuanto implica la creación de un obstáculo —a través de las diferentes normas aprobadas— que imposibilita la realización de determinadas acciones. La mayor parte de leyes autonómicas recogen tanto prohibiciones generales como específicas, si bien hay algunas mucho más avanzadas que otras y que son más ambiciosas en este punto, al introducir precisiones más rigurosas.

¹¹⁴ Vid. los artículos 6.2.a) de la Ley de La Rioja 6/2018; y 6.1.a) de la Ley de Madrid 4/2016.

¹¹⁵ Vid. el artículo 4.1 de la Ley de Castilla La-Mancha 7/2020. Vid. también el apartado 2 de este mismo precepto, que recoge específicamente algunas obligaciones para los titulares de animales.

De este modo, en tanto que algunas prohibiciones generales las encontramos reflejadas en todas las normas autonómicas (por ejemplo, las referidas al maltrato o agresión a los animales, a las mutilaciones gratuitas, al abandono o al sacrificio sin reunir las garantías establecidas), otras solo se hallan en algunas comunidades autónomas. Buenos ejemplos de estas últimas son, entre otras, las prohibiciones de exhibir a los animales con fines comerciales o de hacer donación de animales como reclamo publicitario, recompensa o premio¹¹⁶. También en algunas leyes autonómicas se incluyen algunas prohibiciones relativas al uso de animales en peleas y en espectáculos públicos en los que se les pueda causar sufrimiento (por ejemplo, las peleas de perros y de gallos)¹¹⁷.

En cualquier caso, es evidente la existencia de diferencias significativas entre comunidades autónomas, por lo que el alcance de las obligaciones de los poseedores de animales es muy diferente y, además, conductas que están prohibidas en unas (por ejemplo, la donación de animales como premio, las peleas de gallos o el tiro de pichón), están permitidas en otras. Es más, aun estando una misma prohibición en todas o varias de las leyes de las comunidades autónomas, las consecuencias de su transgresión pueden ser muy diferentes, dadas las diferencias existentes en el régimen sancionador entre las normas autonómicas¹¹⁸. Por ello, existen niveles de protección muy diferentes. Ahora bien, a pesar la inexistencia de una ley básica y de la disparidad existente en las legislaciones autonómicas, lo cierto es que la ratificación por España del Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía constituye una garantía de mínimos, dado que es de obligado cumplimiento en todo el territorio español¹¹⁹, sin perjuicio de que puedan adoptarse medidas de protección más estrictas destinadas a la protección de los animales de compañía. En este Convenio se recogen

¹¹⁶ *Vid.*, por ejemplo, los artículos 3 de la Ley de Aragón 11/2003; 5 de la Ley de Castilla La-Mancha 7/2020; 5 del Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008; y art. 6 de la Ley de La Rioja 6/2018.

¹¹⁷ *Vid.*, por ejemplo, los artículos 4.2.a) de la Ley de Andalucía 11/2003; 5.k) de la Ley de Castilla La-Mancha 7/2020; 6.1 del Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008; 4.1 de la Ley de Islas Baleares 1/1992. *Vid.* también el art. 5 de la Ley de Canarias 8/1991, aunque en esta comunidad autónoma se permiten las peleas de gallos en aquellas localidades en que tradicionalmente se hayan venido celebrando, siempre que cumplan determinados requisitos.

¹¹⁸ *Vid. infra* el apartado 4.3.3 de este trabajo.

¹¹⁹ Como pone de manifiesto Anna Mulà (2017, p. 18-19), “la ratificación del Convenio Europeo sobre la protección de animales de compañía supone un complemento esencial necesario a la legislación nacional en esta materia, coadyuva a aumentar la conciencia individual y colectiva en este ámbito y proporciona un marco legislativo básico en materia de protección de animales de compañía”.

principios básicos para el bienestar de los animales y se imponen una serie de obligaciones asociadas a la tenencia. Asimismo, se incluyen algunas prohibiciones (entre otras, la prohibición de la venta de animales a menores de 16 años, el adiestramiento que perjudique su salud y bienestar, la utilización de los animales de compañía en publicidad, espectáculos, muestras, concursos o similares —a menos que se garantice un tratamiento que cumpla las exigencias del Convenio y no se ponga en peligro su salud ni su bienestar—, la administración de sustancias o tratamientos para incrementar o reducir el nivel normal de su rendimiento, la prohibición de la cría y venta clandestina de animales de compañía o las intervenciones quirúrgicas cuyo objeto sea modificar la apariencia de un animal de compañía o conseguir otros fines no curativos —aunque con algunas excepciones—)¹²⁰. Sin embargo, no hay previsión alguna en relación con las medidas a adoptar en caso de incumplimiento. Es más, como pone de relieve Anna Mulà (2017, p. 22), siguiendo la tradición de los Convenios del Consejo de Europa, “el Convenio no obliga a los Estados a sancionar o penalizar el incumplimiento de sus obligaciones, sin perjuicio de la prohibición o el cierre de la actividad no como sanción sino como restablecimiento de la situación jurídica—lo que no es una sanción sino mera restauración de la legalidad—, cuando se incumplan las condiciones del artículo 8”. Y, como hemos visto, en defecto de norma básica estatal, las previsiones autonómicas son muy dispares.

4.3.2. La identificación y el registro y el censo de animales de compañía como instrumento de control

La exigencia de identificación y de registro y/o censo de los animales de compañía constituye uno de los principales instrumentos de control y vigilancia sobre los animales en manos de las Administraciones públicas, muy útil, por cuanto proporciona informaciones sobre los animales y posibilita y facilita el control que las Administraciones públicas deben realizar en este ámbito. Mediante la imposición de estos deberes, nuestro ordenamiento jurídico persigue la obtención de datos relativos a los animales que deberán formalizarse y conservarse.

¹²⁰ Vid. los artículos 3 a 11 del Convenio, que integran el Capítulo II (“Principios sobre la tenencia de animales de compañía”).

Constituye una regla común en la legislación autonómica en materia de animales de compañía la incorporación de la obligación de que los animales de este tipo estén debidamente identificados y censados o registrados. Esta obligación, como señala Estanislao Arana (2006, p. 735), se introduce “Tanto para solucionar problemas de responsabilidad que genera la tenencia de animales de compañía (accidentes de tráfico, mordeduras...) como, sobre todo, para evitar el cada vez más importante descontrol que se produce con el abandono de los animales de compañía”. A estas razones se unen otras, como las relativas a la seguridad o la necesidad de prever los servicios públicos que potencialmente pueden ser necesarios (PÉREZ MONGUIÓ, 2005, p. 282).

En cuanto a la identificación de los animales de compañía, constituye un método de marcaje que permite individualizar al animal y conocer a su propietario y que suele realizarse mediante mecanismos electrónicos, con la implantación de un microchip homologado, aunque pueden establecerse otros sistemas¹²¹. Esta técnica, cuyo propósito principal es conseguir una más rápida localización de la procedencia del animal en caso de abandono o extravío (PÉREZ MONGUIÓ, 2005, p. 289), permite a las Administraciones públicas el control y vigilancia de los animales de compañía¹²². La mayor parte de las leyes autonómicas imponen esta obligación solo para los perros y los gatos —y, en algún caso, como, por ejemplo, en Castilla-La Mancha y Cataluña, también para los hurones—, normalmente durante los tres primeros meses de vida, sin perjuicio de la habilitación a las normas reglamentarias para extender la obligación de identificación a otras especies por razón de su protección, por razones de seguridad de las personas o bienes o por razones ambientales o de control sanitario¹²³. Muchas de ellas también obligan a la persona o entidad responsable de la identificación del animal, además de a entregar el documento acreditativo en que consten los datos de la identificación, a comunicar estos datos al Registro de animales

¹²¹ Asimismo, algunas normas autonómicas imponen, además, la obligación de que los animales lleven de una manera permanente por los espacios o las vías públicas una placa identificadora o cualquier otro medio adaptado al collar en que deben constar el nombre del animal y los datos de la persona propietaria o poseedora. *Vid.*, por ejemplo, el artículo 14.7 del Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008.

¹²² *Vid.* Blanca Gifre (2017, p. 782).

¹²³ *Vid.*, por ejemplo, los artículos 17.1 de la Ley de Andalucía 11/2003; 16.1 de la Ley de Aragón 11/2003; 12.1 de la Ley de Asturias 13/2002; 14.1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020; 15.1 del Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008; 11.1 de la Ley de la Comunidad Valenciana 4/1994; y 12.1 de la Ley de Galicia 4/2017.

de compañía. El requisito de la identificación es muy relevante, ya que, además de ser imprescindible para la inscripción registral del animal¹²⁴, constituye un requisito previo y obligatorio para efectuar cualquier transacción del animal y debe constar en cualquier documento que haga referencia a dicho animal¹²⁵.

La obligación de identificación individual de los animales de compañía se complementa con su inscripción en alguno de los registros establecidos a tal efecto. Normalmente, las leyes autonómicas incorporan un sistema de doble registro, uno centralizado, de carácter autonómico, y otro en cada uno de los municipios, a través del censo o registro municipal¹²⁶. Sin embargo, algunas comunidades autónomas, como Castilla-La Mancha, tienen un único registro¹²⁷. Las leyes autonómicas suelen conferir al propietario y/o al poseedor¹²⁸ un plazo de tres meses desde el nacimiento del animal o de varios días —el número de días varía en función de las comunidades autónomas— desde la fecha de adquisición del animal, el cambio de residencia, la muerte del animal o la modificación de otros datos para comunicarlo al registro correspondiente. Algunas comunidades autónomas, como Cataluña, prevén expresamente que el Registro general de animales de compañía es público y puede ser accedido por todo aquel que lo solicite, de acuerdo con el procedimiento y los criterios establecidos en la legislación sobre el procedimiento administrativo y en la normativa sobre protección de datos¹²⁹. Otras, como Castilla-La Mancha, en cambio, únicamente prevén que tendrán acceso al Registro de Identificación las Administraciones con competencias en este ámbito¹³⁰.

Por último, no queremos dejar de mencionar que el Parlamento Europeo, en su Resolución de 25 de febrero de 2016, sobre la introducción

¹²⁴ *Vid.*, por ejemplo, el artículo 14.3 del Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008.

¹²⁵ *Vid.*, por ejemplo, el artículo 15.4 del Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008, el cual, además, establece que “Cualquier transacción llevada a cabo sin que conste la identificación del animal es nula y se tiene por no efectuada”, si bien “La nulidad de la transacción no exime a la persona poseedora de las responsabilidades que le puedan corresponder”.

¹²⁶ *Vid.*, a título de ejemplo, las leyes de Andalucía 11/2002 (arts. 18 y 19); de Asturias 13/2002 (arts. 4 y 12); de la Comunidad Valenciana 4/1994 (arts. 11 y 24); y de Murcia 10/1990 (art. 9) y 6/2017 (art. 15); así como el Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008 (art. 14).

¹²⁷ *Vid.* el artículo 16 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020.

¹²⁸ En tanto que algunas leyes autonómicas atribuyen esta obligación a los poseedores del animal (por ejemplo, Aragón —art. 15.1 de la Ley 11/2003— o Comunidad Valenciana —art. 11.1 de la 4/1994—), otras lo hacen al propietario (por ejemplo, Andalucía —art. 18 de la Ley 11/2003—) y otras indistintamente a los propietarios o poseedores (por ejemplo, Castilla y León —art. 9.1 de la Ley 5/1997—).

¹²⁹ *Vid.* el artículo 14.9 del Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008.

¹³⁰ *Vid.* el artículo 16.1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020.

de sistemas compatibles de registro de animales de compañía en los Estados miembros, dada la existencia de requisitos diferentes para el registro o la identificación estos animales en los Estados miembros y la circunstancia de que la mayoría de bases de datos todavía no son compatibles, con las consiguientes limitaciones a efectos de la trazabilidad de los animales cuando son transportados a través de la Unión Europea, ha apuntado la conveniencia de implantar unos sistemas compatibles de identificación y registro, con el fin de reducir las posibilidades de falsificación de documentos y de comercio ilegal y ha pedido a la Comisión que considere la posibilidad de actuar en este ámbito. Ello representaría, en su opinión, un importante avance en la protección del bienestar animal y la salud pública y animal y permitiría la trazabilidad efectiva de dichos animales en el interior de la Unión.¹³¹

4.3.3. El régimen sancionador administrativo

Todas las leyes autonómicas incluyen un régimen sancionador, con el fin de acompañar y hacer efectivas las previsiones que incluyen sobre el trato y la protección de los animales (DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, 2005, p. 259). Evidentemente, resulta imposible, en este trabajo, dar cuenta de las previsiones, en este ámbito, de las 17 normas autonómicas, pero sí queremos destacar algunos aspectos generales y comunes del régimen sancionador en ellas contemplado, así como algunas diferencias significativas entre comunidades autónomas y algunos de los principales problemas que se plantean en este ámbito, especialmente desde la perspectiva del principio de *non bis in idem*.

Entrando en el análisis del régimen sancionador en las diferentes normas autonómicas, en cuanto a la sistemática utilizada, no existen grandes diferencias entre las diversas regulaciones (DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, 2005, p. 260), aunque sí que hay diferencias en la extensión del articulado

¹³¹ Nótese que, en España, En el Informe "Análisis y caracterización del sector de los animales de compañía", Informe de Resultados de 30 de noviembre de 2015, del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, también se señalan las deficiencias existentes en relación con la identificación y el registro de animales de compañía y se incluye entre las propuestas que formula la de unificación del sistema de registros en las comunidades autónomas, para establecer la definición de los registros mínimos obligatorios a completar y revisar los protocolos de registro y comunicación a las comunidades autónomas para fijar sistemas unificados de funcionamiento (p. 73 y 75).

—muy extenso en unas y muy escueto en otras—. En todas ellas, se regulan las infracciones administrativas —clasificadas en leves, graves y muy graves—, las sanciones administrativas, los sujetos responsables, las administraciones competentes para imponer las sanciones... Sin embargo, sí existen diferencias muy significativas respecto a lo que se califica como infracción administrativa y a su clasificación como leve, grave y muy grave. Tomando como ejemplo el abandono de animales de compañía, resulta que en algunas normas autonómicas es constitutivo de infracción muy grave (Andalucía, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y País Vasco)¹³²; en otras, de infracción grave (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia)¹³³; y, en otras, muy grave o grave, en función de los casos (Asturias —con carácter general, infracción grave, pero en el caso un animal potencialmente peligroso, muy grave— y Cataluña —muy grave si se ha realizado en circunstancias que le puedan conllevar daños graves, y graves si son circunstancias que no conlleven ningún riesgo—)¹³⁴.

En cuanto a las sanciones administrativas, también hay grandes diferencias. Todas las normas autonómicas incluyen la multa como sanción, pero con diferencias enormes en las cuantías. En la mayor parte de leyes, la cuantía máxima de la multa que podría imponerse en caso de infracción muy grave oscila entre los 15.000 y los 20.000 euros (Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco)¹³⁵, aunque en algunas el tope puede llegar a los 30.000 (Andalucía, Castilla y León, Galicia, Murcia)¹³⁶, 45.000 (Madrid)¹³⁷, 60.000 (Castilla-La Mancha)¹³⁸, 90.151 (Asturias)¹³⁹, 100.000 (Navarra y La Rioja)¹⁴⁰ o 150.253

¹³² Artículos 38.b) de la Ley de Andalucía 11/2003, 24.3.d) de la Ley de Canarias 8/1991, 28.4.d) de la Ley de Castilla y León 5/1997, 25.3.c) de la Ley de la Comunidad Valenciana 4/1994, 46.3.a) de la Ley de Islas Baleares 1/1992, 29.c) de la Ley de Madrid 4/2016, 38.3.d) de la Ley de Murcia 6/2017, 26.3.e) de la Ley Foral de Navarra 19/2019, 55.5 de La Ley de La Rioja 6/2018 y 27.3.b) de la Ley del País Vasco 6/1993.

¹³³ Artículos 69.5 de la Ley de Aragón 11/2003, 47.4 de la Ley de Cantabria 3/1992, 42.7 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020, 32.3.b) de la Ley de Extremadura 5/2002 y 39.g) de la Ley de Galicia 4/2017.

¹³⁴ Artículos 41.b) y 42.k) de la Ley de Asturias 13/2002 y 44.3.v) y 44.4.c) del Real Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008.

¹³⁵ Artículos 26.1 de la Ley de Canarias 8/1991, 39.3 de la Ley de Cantabria 3/1992, 46.1 del Real Decreto Legislativo de Cataluña 2/2008, 28.1 de la Ley de la Comunidad Valenciana 4/1994, 33.1 de la Ley de Extremadura 5/2002, 48.1 de la Ley de Islas Baleares 1/1992 y 28.1 de la Ley del País Vasco 6/1993.

¹³⁶ Artículos 41.1 de la Ley de Andalucía 11/2003, 29 de la Ley de Castilla y León 5/1997, 41.1 de la Ley de Galicia 4/2017 y 40 de la Ley de Murcia 6/2017.

¹³⁷ Artículo 30.1 de la Ley de Madrid 4/2016.

¹³⁸ Artículo 44.1 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020.

¹³⁹ Artículo 44.1 de la Ley de Asturias 13/2002.

¹⁴⁰ Artículos 27 de la Ley Foral de Navarra 19/2019 y 56.1 de La Ley de La Rioja 6/2018.

euros (Aragón)¹⁴¹. Asimismo, la mayoría de las comunidades autónomas recogen en sus normas, además de las multas, sanciones accesorias o complementarias que ayuden a cumplir con el propósito de la norma y que impidan o dificulten que los hechos se repitan (DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, 2005, p. 262). Por ejemplo, la mayoría incluye la clausura de las instalaciones, locales o establecimientos y la prohibición de la tenencia de animales. Algunas, además, la prohibición temporal para el ejercicio de actividades comerciales reguladas en estas normas, el decomiso de los animales, la retirada de las licencias o acreditaciones de aptitud que en la materia se posean, la retirada de autorizaciones administrativas, la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas relacionadas con esta materia, la prohibición de adquirir animales o la retirada del reconocimiento como veterinario habilitado o autorizado. Como aspectos más novedosos, pueden destacarse también la previsión sobre publicidad de las sanciones, por razón de ejemplaridad, de la Ley gallega o sobre el destino que debe darse a los ingresos procedentes de las sanciones de la Ley navarra¹⁴²; o la inclusión de algunas medidas complementarias interesantes en la Ley castellano-manchega, que habilita a los órganos competentes para establecer, como medida complementaria, la obligación de realizar cursos de formación en materia de bienestar animal para la obtención o reciclado del certificado de competencia o la obligación de pagar los gastos derivados de la atención veterinaria, gastos de alojamiento en centros de acogida, gasto de transporte y cualquier otro gasto ocasionado por el incumplimiento¹⁴³.

Vista esta variedad y diversidad en las sanciones administrativas aplicables, si retomamos el ejemplo anterior del abandono, nos encontramos con que el abandono de un animal de compañía en España puede ser objeto de sanciones muy diferentes en función del territorio donde se cometa la infracción administrativa. Por ejemplo, en tanto que, en Extremadura y en Castilla-La Mancha, por tratarse de una infracción administrativa grave, la multa que podría imponerse sería, respectivamente, de 301 a 1.500 euros o de 3.001 a 9.000 euros, en Andalucía y en Navarra, al constituir una infracción administrativa muy grave, podría ser,

¹⁴¹ Artículo 71 de la Ley de Aragón 11/2003.

¹⁴² Vid. los artículos 49 de la Ley de Galicia 4/2017 y 33 de la Ley Foral de Navarra 19/2019.

¹⁴³ Vid. el artículo 45.2, apartados a) y c) de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020.

respectivamente, de 2.001 a 30.000 euros o de 6.001 a 100.000 euros. Además, también existen diferencias importante en cuanto a las sanciones accesorias que podrían imponerse, además de las multas, ya que, si bien, en algunos casos, sería posible la prohibición de la tenencia de animales, aunque con diferentes períodos temporales (en Andalucía —por un máximo de cuatro años—, Castilla La-Mancha —por un máximo de cinco años— y Navarra —por cuatro años o de forma permanente—), en otros (Extremadura), no está prevista en la ley.

Como puede fácilmente comprobarse, las diferencias son abismales. Y esto, que sucede con el abandono, también pasa con otras muchas acciones constitutivas de infracción administrativa —por ejemplo, con el maltrato de los animales de compañía—. De este modo, la comisión de infracciones administrativas en este ámbito tiene consecuencias muy diferentes según el territorio autonómico donde tenga lugar el hecho ilícito, en función del carácter más o menos estricto de la legislación que se haya aprobado por la comunidad autónoma. Sin duda, esta situación debe llevarnos a reflexionar sobre el actual marco jurídico de protección de los animales de compañía ¿Tiene sentido que una misma conducta tenga consecuencias tan diversas en función de la comunidad autónoma? ¿Es lógico que conductas como el abandono o el maltrato tengan resultados sancionadores tan diferentes? ¿No debería existir un nivel mínimo de bienestar animal garantizado? En nuestra opinión, sí. Piénsese que en algunas comunidades autónomas sale muy barato maltratar o abandonar un animal, por lo que la protección otorgada por la norma no es la deseable. De ahí que abogemos por la necesidad de una norma básica estatal en este ámbito que garantice un mínimo de protección en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan adoptar normas adicionales de protección. Así, se garantizaría un nivel mínimo de protección y bienestar para los animales en todo el territorio español¹⁴⁴.

Volviendo con la regulación del régimen sancionador en las normas autonómicas, también queremos apuntar otro elemento común en todas las regulaciones: la inclusión de diferentes elementos a tener en cuenta para la graduación de las sanciones. Las previsiones son muy variadas en las diferentes normas, pero, entre estas circunstancias pueden encontrarse las siguientes: la trascendencia social o sanitaria y el perjuicio causado por la infracción, la existencia de intencionalidad, el ánimo de lucro, el grado de

¹⁴⁴ En este mismo sentido, Inmaculada Vivas (2019, p. 18-19).

malicia y beneficio obtenido, la importancia del daño causado al animal, la reiteración en la comisión de infracción, la reincidencia, la realización de actos para ocultar su descubrimiento y la agrupación y organización para la comisión de la infracción, así como cualquier otro elemento que pueda incidir en el grado de reprochabilidad de la infracción, en un sentido atenuante o agravante (a tal efecto, tiene una especial significación, por ejemplo, la violencia ejercida contra animales en presencia de menores o discapacitados psíquicos)¹⁴⁵.

Por otra parte, cabe destacar que algunas comunidades autónomas también incorporan la obligación de reparar los daños y perjuicios causados¹⁴⁶. De este modo, las sanciones que puedan imponerse al infractor son compatibles con la exigencia de reposición de la situación alternada por aquél a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, recogiéndose todo ello en la resolución del procedimiento sancionador.

En otro orden de cosas, debe tenerse presente que, además del régimen sancionador regulado en las normas autonómicas, existen otros regímenes sancionadores administrativos con incidencia en este ámbito, por lo que deben analizarse a la luz del principio de *non bis in idem*¹⁴⁷, cuyo fundamento radica en el principio de legalidad y que implica que no pueden tramitarse dos procedimientos (vertiente procedimental) o imponerse dos sanciones (vertiente material) a las mismas personas por idénticos hechos ilícitos que tienen por objeto proteger el mismo bien jurídico (CUBERO MARCOS, 2018, p. 287), esto es, en casos de triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Por una parte, la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, aunque, en principio, excluye los animales de compañía de su ámbito de aplicación, en su disposición adicional 1ª, declara de aplicación a los animales de compañía y domésticos las infracciones y sanciones tipificadas en los artículos 14.1, párrafos a), b), c), d), e), h), i) y j), 14.2,

¹⁴⁵ Vid., por ejemplo, los artículos 42 de la Ley de Andalucía 11/2003, 74 de la Ley de Aragón 11/2003, 46 de la Ley de Asturias 13/2002, 26.2 de la Ley de Canarias 8/1991, 46 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020, 30 de la Ley de Castilla y León 5/1997, 48.2 de la Ley de Islas Baleares 1/1992, 43 de la Ley de Galicia 4/2017 y 42 de la Ley de Murcia 6/2017.

¹⁴⁶ Vid., por ejemplo, los artículos 73 de la Ley de Aragón 11/2003, 44.1 de la Ley de Cantabria 3/1992, 45.2 de la Ley de Castilla-La Mancha 7/2020, 34.1.a) de la Ley de Extremadura 5/2002 y 45 de la Ley de Galicia 4/2017.

¹⁴⁷ Sobre este principio, vid., por todos, Lucía Alarcón (2008).

párrafos a), c), d) y e), 14.3 y 16.1. No obstante, de conformidad con su disposición final 5ª, “Lo dispuesto en los artículos 6.3, 14.1, letras a), c) y d), 14.2.a), 16.3 y en el apartado 2 de la Disposición Adicional primera de esta ley, es aplicable en tanto en cuanto las Comunidades Autónomas con competencia estatutariamente asumida en esta materia no dicten su propia normativa”. Por lo tanto, en la medida en que todas las comunidades autónomas tienen normativa propia de protección de los animales de compañía, la ley estatal no resultará de aplicación en este punto, al menos en la situación actual¹⁴⁸, por lo que no se producirán problemas de articulación entre ambas normas.

Por otra, existen algunas normas estatales que recogen como infracciones administrativas conductas que ya están tipificadas en las leyes autonómicas. Así sucede con la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC), que contempla como infracción administrativa el abandono de animales domésticos¹⁴⁹. Esta Ley, en su artículo 37.16, tipifica como infracción leve “abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida”¹⁵⁰, por lo que podrían producirse problemas de concurrencia con las infracciones de abandono de la normativa autonómica. Sin embargo, en estos casos, como ha defendido Carmen Martín (2020, p. 117-118), podría interpretarse que no se da la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, habida cuenta de que la LOPSC y las leyes autonómicas responden a fundamentos diferentes —la protección de la seguridad ciudadana, en el primer caso; y la protección de los animales en sí mismos y su bienestar, en el segundo—. En consecuencia, con la interpretación aquí sostenida, no habría que aplicar la garantía *non bis in idem*, que únicamente debería respetarse si partiéramos de la base de que el bien jurídico protegido es el mismo¹⁵¹. Algo parecido sucedería con la Ley

¹⁴⁸ En este sentido, José M.ª Pérez (2008b, p. 53). También Anna Mulà (2017, p. 14) entiende que “en la actualidad resultan de plena aplicación las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en esta materia con carácter prevalente a la Ley 32/2007, con el alcance, magnitud y términos descritos por el apartado segundo de la disposición adicional primera y la disposición adicional quinta”.

¹⁴⁹ Sobre el régimen sancionador en la LOPSC, véanse, entre otros, Lucía Alarcón (2019, pp. 301-348) y José Luis Blasco (2016, p. 15-36).

¹⁵⁰ Como señala Lucía Alarcón (2019, pp. 315-316), esta infracción administrativa, como el resto de las tipificadas en esta Ley, sirve o está pensada “para proteger los mínimos de convivencia ciudadana o de seguridad ciudadana o, lo que es lo mismo (...) el orden público que (...) aglutina dentro de él un conjunto de bienes jurídicos fundamentales (en esencia, la seguridad pública, la tranquilidad pública y la salubridad pública”.

¹⁵¹ En cualquier caso, de sostenerse otra interpretación y de partirse de que el bien jurídico protegido es el mismo en la LOPSC y en las normas autonómicas, debería respetarse el principio de *non bis in idem* y decidir la norma administrativa sancionadora aplicable. *Vid.* la solución ofrecida, a estos efectos, en el artículo 31.1 de la LOPSC. *Vid.* también Carmen Martín (2019, p. 118).

8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, que también recoge como infracciones administrativas algunas conductas relacionadas con el abandono de animales¹⁵², pero cuyo fundamento jurídico se hallaría no en la protección del bienestar animal, sino en la protección de la salud humana y animal y en la prevención de riesgos en este ámbito.

Asimismo, las acciones tipificadas como infracción administrativa en las leyes autonómicas en relación con el abandono y el maltrato de los animales también están tipificadas como delito por los actuales artículos 337 bis¹⁵³ y 337¹⁵⁴ del Código Penal¹⁵⁵, respectivamente. Ello constituye un ejemplo de la tendencia a la doble expansión sancionadora, la del Derecho

¹⁵² Esta Ley tipifica como infracción administrativa grave “El abandono de animales, de sus cadáveres o de productos o materias primas que entrañen un riesgo sanitario para la sanidad animal, para la salud pública o contaminen el medio ambiente, o su envío a destinos que no estén autorizados, siempre que no esté tipificado como falta muy grave” (art. 84.20) y como infracción administrativa muy grave “El abandono de animales o de sus cadáveres, previamente diagnosticados de padecer una enfermedad de las consideradas en el apartado 15 de este artículo” (art. 85.12).

¹⁵³ El artículo 337 bis CP establece que “El que abandone a un animal de los mencionados en el apartado 1 del artículo anterior en condiciones en que pueda peligrar su vida o integridad será castigado con una pena de multa de uno a seis meses. Asimismo, el juez podrá imponer la pena de inhabilitación especial de tres meses a un año para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales”.

¹⁵⁴ El artículo 337 CP establece lo siguiente:

“1. Será castigado con la pena de tres meses y un día a un año de prisión e inhabilitación especial de un año y un día a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales, el que por cualquier medio o procedimiento maltrate injustificadamente, causándole lesiones que menoscaben gravemente su salud o sometiéndole a explotación sexual, a

- a) un animal doméstico o amansado,
- b) un animal de los que habitualmente están domesticados,
- c) un animal que temporal o permanentemente vive bajo control humano, o
- d) cualquier animal que no viva en estado salvaje.

2. Las penas previstas en el apartado anterior se impondrán en su mitad superior cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Se hubieran utilizado armas, instrumentos, objetos, medios, métodos o formas concretamente peligrosas para la vida del animal.
- b) Hubiera mediado ensañamiento.
- c) Se hubiera causado al animal la pérdida o la inutilidad de un sentido, órgano o miembro principal.
- d) Los hechos se hubieran ejecutado en presencia de un menor de edad.

3. Si se hubiera causado la muerte del animal se impondrá una pena de seis a dieciocho meses de prisión e inhabilitación especial de dos a cuatro años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales.

4. Los que, fuera de los supuestos a que se refieren los apartados anteriores de este artículo, maltrataren cruelmente a los animales domésticos o a cualesquiera otros en espectáculos no autorizados legalmente, serán castigados con una pena de multa de uno a seis meses. Asimismo, el juez podrá imponer la pena de inhabilitación especial de tres meses a un año para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales”.

¹⁵⁵ Sobre los delitos de maltrato y abandono de animales, *vid.*, entre otros, Santiago B. Brage (2017), M.^a Luisa Cuerda (2015, p. 1079-1090), María Marqués (2015, p. 667-683) y Jacobo Mesías (2018, p. 66-105).

penal y la del Derecho administrativo sancionador. Además, las conductas infractoras se describen en términos parecidos, sin perjuicio de que puedan existir algunas diferencias. Dada la prohibición de *non bis in idem* existente en nuestro ordenamiento jurídico¹⁵⁶, de producirse identidad de sujeto, hecho y fundamento, como no podrá imponerse una doble sanción, penal y administrativa, debe prevalecer siempre la norma penal¹⁵⁷. Por ello, cuando la administración sospeche que una conducta constitutiva de infracción administrativa puede ser también delito, debe parar el procedimiento sancionador, comunicar el hecho al juez penal y esperar la sentencia penal. Solo si el juez penal considera que el hecho no es constitutivo de delito, la Administración podrá continuar la tramitación del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer una sanción administrativa. Así lo prevén expresamente algunas de las normas autonómicas reguladoras de la protección de animales (por ejemplo, las de Aragón, Cantabria, Galicia, Murcia, Navarra y País Vasco¹⁵⁸).¹⁵⁹

5. Consideraciones finales

Como ha podido constatarse en las páginas precedentes, la creciente sensibilización de la sociedad y su preocupación por el bienestar de los animales, así como la transformación paulatina en la consideración de los animales, que progresivamente, van pasando a ser contemplados como seres vivos dotados de sensibilidad física y psíquica, ha tenido reflejo en el

¹⁵⁶ Actualmente, el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, dispone que "No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento".

¹⁵⁷ Alberto Picón (2019, p. 400-401), destaca cómo la solución que vienen proponiendo los tribunales para garantizar el *non bis in idem* "pasa por otorgar una posición de preferencia del orden penal frente al administrativo sancionador, tanto a nivel procesal priorizando el procedimiento penal frente al administrativo sancionador como a nivel material dando preferencia a la aplicación de la norma penal frente a la administrativa cuando ambas sancionen unos mismos hechos bajo un mismo fundamento".

¹⁵⁸ El artículo 86 de la Ley de Aragón 11/2003, bajo el título "Delitos y faltas", dispone lo siguiente: "1. Cuando una infracción pudiera revestir carácter de delito o falta, se dará traslado inmediato de la denuncia a la autoridad judicial, suspendiéndose la actuación administrativa hasta que la decisión penal sea firme.

2. La imposición de sanción penal excluirá la imposición de multa administrativa en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

3. Teniendo en cuenta lo previsto en el apartado anterior, se continuará el procedimiento administrativo tomando como base los hechos declarados probados por el órgano judicial competente".

En sentido similar, *vid.* los artículos 42 de la Ley de Cantabria 3/1992, 48.3 de la Ley de Galicia 4/2017 y, 45.4 de la Ley de Murcia 6/2017, 31 de la Ley Foral de Navarra 19/2019 y 34 de la Ley del País Vasco 6/1993.

¹⁵⁹ Sobre el principio de *non bis in idem* en este ámbito, *vid.* el trabajo de Asunción Colás en esta misma obra.

ordenamiento jurídico-administrativo español, aun cuando en el ámbito civil los animales —por lo menos en el Código Civil y sin perjuicio de los nuevos planteamientos incorporados por alguna comunidad autónoma, como Cataluña, en su legislación civil— siguen manteniendo su estatuto jurídico de cosa. De este modo y a pesar de la ausencia de toda referencia al bienestar animal —o a la protección de los animales— en la CE, la preocupación por el bienestar animal ha ido impregnando cada vez más la legislación administrativa española y se han producido avances considerables en este ámbito en los últimos años.

El marco jurídico-administrativo español en materia de animales, fuertemente influenciado por el Derecho de la Unión Europea, está integrado por un conjunto de normas procedentes de diferentes niveles —estatal, autonómico y local—, dadas las competencias de que disponen en este ámbito el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. De todas formas, la actuación autonómica y local está siendo más avanzada que la estatal, que prácticamente se ha limitado a aprobar normativa con el fin de incorporar el Derecho derivado de la Unión Europea, pero que no ha ido mucho más allá, fuera del estricto cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión, ni ha llegado a aprobar una ley general de bienestar animal o de protección de los animales.

Ante la ausencia de una norma básica estatal en este ámbito, son las comunidades autónomas —también los municipios— las que han actuado como motor y han impulsado la regulación en este ámbito y las que han aprobado leyes generales de protección de los animales. Sin embargo, la plural acción legislativa autonómica ha conducido a la aprobación de normas muy dispares, existiendo una gran diversidad entre comunidades autónomas en las diferentes normas aprobadas y, en consecuencia, grandes diferencias en los niveles de protección que contienen, según sea más o menos avanzada su legislación. Esta situación, a la que debe unirse también la diversidad generada a nivel local, en función del diferente alcance y ambición de las ordenanzas aprobadas por los municipios en este ámbito, conduce a una dispersión y diversidad normativa en la materia, una auténtica jungla administrativa, utilizando las palabras de Inmaculada Vivas (2019, p. 18). Sin duda, la realidad normativa actual es caótica y genera una gran inseguridad jurídica, por la falta de uniformidad de conceptos y definiciones y por la existencia de grandes diferencias en el alcance y en el ámbito de la aplicación

de las normas y en los instrumentos de intervención administrativa —el régimen sancionador administrativo constituye un buen ejemplo— creados para proteger el bienestar animal en toda la geografía española. Esta situación se refleja claramente, como hemos constatado en este trabajo, en la actual regulación de los animales de compañía.

Para hacer frente a esta disparidad normativa, consideramos que es urgente y necesaria la aprobación de una ley básica estatal que, con carácter general, regule el bienestar animal, con el fin de introducir una regulación que garantice unos niveles mínimos de protección en todo el territorio español, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan dictar normas más rigurosas. No se trata, en definitiva, de agotar la regulación de la materia, sino de que el legislador español establezca unos estándares básicos que garanticen unos mínimos comunes de protección para los animales como seres sensibles o sintientes. De esta forma, se contemplarían unos estándares básicos de bienestar animal, se corregiría el tratamiento desigual existente, se evitaría el actual caos y algunas de las incoherencias que se producen en la legislación vigente y se ganaría también en seguridad jurídica. Asimismo, también sería conveniente una reforma del Código Civil para modificar el actual estatuto jurídico de los animales, con el fin de considerar que son seres sintientes y no meras cosas, tal y como han hecho ya otros países europeos de nuestro entorno. Esperamos y deseamos que estos avances se produzcan en un futuro próximo, ahora que el actual Gobierno se plantea como objetivo, en esta legislatura, la aprobación de una ley general de bienestar animal.

Referencias

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. Capítulo VI. Derecho penal y derecho sancionador de la seguridad ciudadana: el proceso despenalizador. In: IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (dirs.). **Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana**. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2019. p. 301-348.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. **La garantía *non bis in idem* y el procedimiento administrativo sancionador**. Madrid: Iustel, 2008.

ALONSO GARCÍA, Enrique. El bienestar de los animales como seres sensibles-sintientes: su valor como principio general, de rango constitucional, en el derecho español. **La Ley**, Madrid, n. 1120, p. 1-50, 2011.

ALONSO GARCÍA, Enrique. El bienestar de los animales como seres sensibles-sintientes: su valor como principio general, de rango constitucional, en el derecho español. In: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (dir.). **Los principios jurídicos del derecho administrativo**. Madrid: La Ley, 2010, p. 1427-1510.

ARANA GARCÍA, Estanislao. Animales de compañía y Administración local. In: ESTEVE PARDO, José (coord.). **Derecho del medio ambiente y Administración local**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, p. 727-753.

BLASCO DÍAZ, José Luis. Seguridad ciudadana y potestad sancionadora. In: CUERDA ARNAU, M.ª Luisa; GARCÍA AMADO, Juan Antonio (dirs.). **Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 15-36.

BRAGE CENDÁN, Santiago B. **Los delitos de maltrato y abandono de animales: artículos 337 y 337 bis CP**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

CASTRO ÁLVAREZ, Concepción. **Los animales y su estatuto jurídico. Protección y utilización de los animales en el Derecho**. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2019.

CUBERO MARCOS, José Ignacio. Las aporías del principio *non bis in ídem* en el Derecho administrativo sancionador. **Revista de Administración Pública**, Madrid, n. 207, p. 253-258, 2018.

CUERDA ARNAU, M.ª Luisa. Maltrato y abandono de animales (art. 337 y 337 bis CP). In: GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis (dir.); GÓRRIZ ROYO, Elena; MATALLÍN EVANGELIO, Ángela (coords.). **Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015**. 2ª edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 1079-1090.

DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando. La protección de los animales domésticos y en cautividad en las normativas autonómicas. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Madrid, n. 8, p. 251-266, 2005.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. Colisiones entre bienestar animal y derechos fundamentales. En BALTASAR, Basilio (coord.). **El Derecho de los animales**. Madrid: Marcial Pons, 2015. p. 89-125.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. La posibilidad de limitar los derechos fundamentales en aras del bienestar animal. **Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental**, Madrid, n. 74, p. 12-27, 2005.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. **Bienestar animal contra derechos fundamentales**. Barcelona: Atelier, 2004.

GIFRE I ÀLVAREZ, Blanca. Capítol XX. Les competències locals en matèria d'animals. En CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (dirs.); CARMONA GARIAS, Sílvia; RODRÍGUEZ BEAS, Marina (coords.). **Dret Ambiental Local de Catalunya**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p. 777-802.

HAVA GARCÍA, Esther. La protección del bienestar animal a través del derecho penal. **Estudios Penales y Criminológicos**, Santiago de Compostela, vol. XXXI, p. 259-304, 2011.

HIGUERA GUIMERÀ, Juan Felipe. **La protección penal de los animales en España**. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, 1994.

LAFONT NICUESA, Luis. La protección de los animales y su colisión con otros derechos en la jurisprudencia. **Revista Vasca de Administración Pública**, Oñati, n. 74, p. 335-365, 2006.

LOPERENA ROTA, Demetrio. **El derecho al medio ambiente adecuado**. Madrid: Civitas, 1998.

LÓPEZ DE LA OSA ESCRIBANO, Pilar. La protección jurídica de los animales en Alemania y Francia. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Madrid, n. 25, p. 281-291, 2013.

LÓPEZ DE LA OSA ESCRIBANO, Pilar. **El Derecho del Bienestar Animal en Europa y Estados Unidos**. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2012.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. **La protección de la fauna en el Derecho español**. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1980.

MARQUÈS I BANQUÉ, Maria. Delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos. In: QUINTERO OLIVARES, Gonzalo (dir.). **Comentario a la reforma penal del 2015**. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2015, p. 667-683.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Carmen. La infracción de abandono de animales domésticos en la Ley de Seguridad Ciudadana y en otras disposiciones penales y administrativas: concurrencia de normas punitivas y de ilícitos. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época**, Madrid, n. 14, p. 104-120, p. 2020.

MEDINA MARTÍN, Enrique Manuel. Regulación jurídica de las políticas públicas de protección, bienestar o "derechos" de los animales: de la instauración del bienestar animal como política pública por la Unión Europea en 1974 a la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, 81/2020, de 15 de julio, sobre el papel del derecho privado y el derecho público y las respectivas competencias del Estado y las comunidades autónomas. **Revista General de Derecho Animal y Estudios**

Interdisciplinares de Bienestar Animal/Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies, n. 6, p. 1-101, 2020.

MESÍAS RODRÍGUEZ, Jacobo. Los delitos de maltrato y abandono de animales en el Código Penal español. **dA. Derecho Animal. Forum of Animal Law Studies**, vol. 9, n. 2, p. 66-105, 2018.

MULÀ ARRIBAS, Anna. España ratifica el Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987. **Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal**, Madrid, n. 0, p. 1-25, 2017.

PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª. El concepto de animal de compañía: un necesario replanteamiento. **Revista Aragonesa de Administración Pública**, Zaragoza, n. 51, p. 244-280, 2018.

PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª. Marco jurídico de la protección animal en España desde 1929 hasta 2015: el lento y firme trote del mastín. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 32, p. 285-333, 2015.

PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª. El régimen del bienestar animal en el momento del sacrificio. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 17, p. 75-113, 2010.

PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª. Capítulo III. Los animales como agentes y víctimas de daños en el Derecho administrativo. In: PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª (coord.). **Los animales como agentes y víctimas de daños. Especial referencia a los animales que se encuentran bajo el dominio del hombre**. Barcelona: Bosch, 2008a, p. 203-368.

PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª. Influencia de la llamada ley nacional de bienestar animal en los animales de compañía. **Animalia. Revista Profesional de los Animales de Compañía**, n. 209, p. 50-53, 2008b.

PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª. **Animales potencialmente peligrosos**. Su régimen jurídico. Barcelona: Bosch, 2006.

PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª. **Animales de compañía**. Régimen jurídico en el Derecho administrativo. Barcelona: Bosch, 2005.

PÉREZ MONGUIÓ, José M.^ª. El bienestar como una faceta distinta y propia en la configuración legal de la protección animal. **ANAPORC. Revista de la Asociación de Porcinocultura Científica**, vol 1, n. 4, p. 44-50, 2004.

PICÓN ARRANZ, Alberto. El principio "non bis in idem" en la protección del medio ambiente. **Revista Vasca de Administración Pública**, Oñati, n. 114, p. 381-402, 2019.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.^a Luisa. **El transporte intracomunitario de animales de compañía**. Madrid: Reus, 2018.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.^a Luisa. Legislación y bienestar animal. **CEFLegal. Revista práctica de Derecho**, n. 60, p. 55-86, 2006.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.^a Luisa. Los animales domésticos y el Derecho: en particular, el régimen jurídico de los animales de compañía. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo (coords.). **Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el siglo XXI**. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca. Madrid: BOE-INAP, 2000, p. 1207-1239.

ROGEL VIDE, Carlos. **Los animales en el Código civil**. Madrid: Reus, 2017.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M.^a Paz. Capítulo I. Los animales como agentes y víctimas de daños en el Derecho civil. En PÉREZ MONGUIÓ, José M.^a (coord.). **Los animales como agentes y víctimas de daños**. Especial referencia a los animales que se encuentran bajo el dominio del hombre. Barcelona: Bosch, 2008. p. 17-133.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier ¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. **Revista Vasca de Administración Pública**, Oñati n. especial 99-100, p. 2671-2701, 2014.

VIVAS TESÓN, Inmaculada. Los animales en el ordenamiento jurídico español y la necesidad de una reforma. **Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia**, vol. 21, p. 1-23, 2019.