

**Las competencias de las entidades locales para la
protección de los animales de compañía a la luz de la
nueva Ley de Derechos y el Bienestar de los animales:
especial referencia a Andalucía**

**Local authorities' powers on pet protection under the
new Animals Rights and Welfare Law: in particular, in
Andalucía**

María Luisa Roca Fernández-Castanys

Profesora Titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Granada

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. UNA CUESTIÓN PRELIMINAR ¿SE APLICA LA NUEVA LEY A “TODOS LOS ANIMALES”? III. LA INTENSIFICACIÓN DEL ROL LOCAL EN LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES DE COMPAÑÍA: 1. Protección de colonias felinas; 2. Elaboración de protocolos de protección civil para la protección de animales en situaciones de emergencia; 3. Recogida y custodia de animales extraviados, abandonados y en situación de desamparo: A) Precisiones sobre el concepto de animal “abandonado” y “extraviado”. La nueva categoría de animales “desamparados”. B) Obligaciones respecto de los animales abandonados, extraviados o desamparados. 4. Obligaciones de los propietarios en relación con los excrementos y orina depositados por sus animales en la vía pública. 5. Acceso de animales de compañía a establecimientos de hostelería y restauración; edificios y dependencias públicas o destinadas a la atención de personas sin hogar o en riesgo de exclusión social y otros espacios públicos: A). Acceso a establecimientos de hostelería y restauración. B). Acceso a edificios públicos o para la atención de personas vulnerables. C) Acceso a otros espacios públicos; 6. Acceso con animales de compañía a medios de transporte públicos y privados. 7. Atención y alojamiento; 8. Identificación y registro; IV. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL. V. BIBLIOGRAFÍA.

Recibido: 17-03-2024

Aceptado: 19-04-2024

RESUMEN: La entrada en vigor de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales plantea numerosas cuestiones. En las líneas que siguen se trata de hacer una primera aproximación a las principales novedades que la norma implica en el ámbito local. Para ello se parte de la identificación de sus competencias para proceder a continuación a la singularización de alguno de los aspectos más importantes que los entes locales deberán atender para dar debido cumplimiento a lo previsto en la nueva Ley.

ABSTRACT: The entry into force of the new so-called *Animal's Rights and Welfare Law*, arises many questions. This paper tries to make a first approach to some of those problems, focused, in particular, in those affecting to local authorities in the light of their competencies in this subject.

PALABRAS CLAVE: animales de compañía; protección animal; competencias de las entidades locales.

KEY WORDS: pets; animal protection; local authorities' competencies.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

No cabe duda del relevante papel que secularmente han jugado las entidades locales en la protección de los animales de compañía; así lo destaca la flamante –y cuestionada¹- Ley 7/2023, de 28 de marzo, de Protección de los derechos y el bienestar de los animales² (en adelante, LDBA) -cuya entrada en vigor se produjo el 29 de septiembre de 2023 (disp. final 9^a)- y en cuyo Preámbulo puede leerse que estas Administraciones, en el marco de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, LRBRL)³ “constituyen un

¹ Se trata de una Ley que ha provocado una importante polémica, tanto porque su tramitación ha tenido lugar por el procedimiento de urgencia –prescindiendo de los dictámenes del Consejo de Estado y el Consejo General del Poder judicial y con omisión de la mayoría de las reivindicaciones de sectores clave (como los veterinarios)- como por la exclusión de su ámbito de aplicación de los animales utilizados en actividades específicas –y en particular, los perros de caza- exclusión aceptada por el PSOE en contra del criterio de Unidas Podemos, precursor de la Ley y, por entonces, miembro del Gobierno de coalición.

² Como quiera que la Constitución española -a diferencia de lo que ocurre en los Tratados comunitarios- no menciona el bienestar de los animales ni en los artículos que distribuyen competencias del Título VIII (ni en ningún otro), el Estado adopta esta Ley amparándose en diferentes títulos (disp. final sexta) y, en particular, en su competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1. 13^a); bases y coordinación general de la sanidad (149.1. 16^a) y legislación básica sobre protección del medio ambiente (149.1. 23^a); y su competencia exclusiva sobre legislación mercantil (art. 149.1. 16^a), civil (art. 149.1. 8^a); régimen aduanero, arancelario y comercio exterior (art. 149.1. 10^a); seguridad pública (art. 149.1. 29^a); o estadística para fines estatales (art. 149.1. 31^a).

³ Las entidades locales -al igual que ha ocurrido en el ámbito estatal y autonómico- no ostentan una competencia específica sobre animales de compañía y, más singularmente, sobre su protección, de manera que la adopción de la normativa sobre la materia se ha venido fundamentando en sus competencias

elemento fundamental” para hacer efectivas las disposiciones previstas en ella “pues, no solo constituyen el primer contacto entre la ciudadanía y la Administración, sino que afrontan sin ambages la problemática que, directa e indirectamente, conlleva el abandono animal, en el marco del ejercicio de las competencias en materia de medioambiente y protección de la salubridad pública en los términos previstos en la legislación autonómica” (la cursiva es nuestra).

La promulgación de la LDBA encuentra su razón de ser en la necesidad de establecer un marco estable y único que asegure la protección de los animales de compañía con independencia de su ubicación territorial⁴ eliminando las divergencias resultantes de las diferentes normas autonómicas⁵. Se trata, por tanto –y con las excepciones que en ella se especifican (disp. final sexta)⁶– de una norma básica y, por tanto, de obligada observancia en todo el territorio español⁷, lo que, como es sabido,

en materia de medio ambiente (art. 25. 2 f) LRBRL); seguridad en lugares públicos (art. 25.2 a) LRBRL); la sanidad y salubridad pública (art. 25.2 h) de la LRBRL, art. 42 de la Ley 14/1986, General de Sanidad y art. 38 de la Ley 2/1998, de 15 de junio de Salud de Andalucía). Sólo en aspectos puntuales, se invocan las que les corresponden sobre abastos, mataderos y ferias (art. 25.2 g) LRBRL); servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos (art. 25.2 l) LRBRL).

⁴ De este modo, el Preámbulo de la LDBA comienza afirmando “las comunidades autónomas y los Ayuntamientos se han hecho eco de la necesidad de desarrollar normativas que avancen en la protección de los animales, su bienestar y el rechazo ante situaciones de maltrato hacia los mismos, lo que ha dado lugar a un conjunto heterogéneo de normas que establecen mecanismos de protección de diverso alcance, en función del ámbito territorial en el que se encuentren”.

Este deseo armonizador se destacó por la Fiscalía General del Estado en cuyo dictamen el Anteproyecto de Ley (pág. 5) puede leerse que “se valora muy positivamente los objetivos perseguidos por el APL al considerar imprescindible la creación de un marco normativo a nivel nacional que establezca criterios comunes en esta materia, en la que existe una regulación dispar en las diferentes comunidades autónomas, constituyendo una garantía en la protección de los derechos de los animales la aplicabilidad general de la misma, con independencia de la parte del territorio en que el animal se encuentre, y en cuanto que proporciona el nivel de igualdad exigible en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones para los titulares de los mismos”. Dicho dictamen es accesible a través del siguiente enlace: <https://www.fiscal.es/documents/20142/290789/Informe+definitivo+Consejo+Fiscal+Anteproyecto+de+Ley+de+Protecci%C3%B3n%2C+Derechos+y+Bienestar+de+los+Animales.pdf/2324d8d0-f1a3-f832-5421-87c815f4bbc4?t=1664359439115&download=true>

⁵ Como apunta ALMONACID LAMELAS, V. En “Incidencia de la nueva Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales en las competencias de las entidades locales”, *El consultor de los Ayuntamientos*, 30 de marzo de 2023 (ref. *La Ley* 2891/2023), pág. 1, que la LDBA “irrumpe con un espíritu armonizador en un espacio normativo en el que debe coexistir con numerosas leyes autonómicas preexistentes e infinidad de ordenanzas municipales sobre tenencia y protección de animales”.

⁶ Conforme a lo dispuesto en el apartado tercero de esta disposición, no tiene carácter básico y, por tanto, será de aplicación únicamente en el ámbito estatal lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9; artículo 11; artículos 15 a 20; apartado 3 del artículo 33; artículo 58, apartados 5 y 6, y disposición adicional tercera.

⁷ Como señaló el Consejo de Estado en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de protección de los animales de producción y de los utilizados para experimentación y otros fines científicos, “la política del bienestar de los animales puede tener el carácter, como ocurre con otras muchas políticas que acabaron

no significa que las comunidades autónomas o las entidades locales no puedan, en el marco de ésta y de las competencias que les corresponden (como, de hecho, han venido haciendo), adoptar las normas adicionales y/o de desarrollo que tengan por conveniente para mejorar, completar, desarrollar o especificar sus disposiciones⁸.

Al margen de lo dispuesto en la LDBA y en la LRBRL, el protagonismo de los entes locales también resulta -por lo que a Andalucía se refiere⁹- del artículo 19.14 b) de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía local (en adelante LAULA), que enumera entre las competencias propias de sus municipios “la gestión y disciplina en materia de animales de compañía y animales potencialmente peligrosos¹⁰, y la gestión de su registro municipal”. Por su parte, la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales en esta comunidad (LPAA) contiene una serie de previsiones de cuya observancia se responsabiliza directamente a estas Administraciones: así, por ejemplo, serán ellas las encargadas de velar que la tenencia de los animales se realiza en las adecuadas condiciones higiénico-sanitarias y necesidades etológicas del animal (art. 10); asegurarse de que se cumplen las condiciones específicas sobre bienestar animal (art. 11); el modo en que se produce su acceso a las vías, espacios,

por afianzarse como funciones del Estado contemporáneo en el último cuarto del siglo pasado, bien de política sustantiva ad hoc, bien de política transversal, informadora de la actuación de otras políticas”. Dicho dictamen es accesible en la siguiente dirección: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2006-2135>

⁸ La intervención estatal se produce por cuanto la regulación autonómica y local no ha conseguido alcanzar los objetivos deseables en la protección de los animales. De ahí que su promulgación se instara por distintos colectivos. De hecho, hasta su entrada en vigor, se consideraba que eran precisamente estas Administraciones las más adecuadas para afrontar una regulación de estas características. Esta idea luce en el Dictamen que el Consejo de Estado emitió con ocasión de la aprobación del Reglamento para la tenencia, protección y bienestar de los animales de compañía de Ceuta, en el que, a propósito del título competencial invocado puede leerse que: “el Estado nunca ha pretendido ejercer la totalidad de la competencia, de manera que es la legislación autonómica (las 17 leyes de protección de los animales) la que regula la materia de manera más integral y sistemática para su territorio. Podría decirse que opera indirectamente el principio de subsidiariedad entendido como principio organizador de competencias en Estados territorialmente descentralizados y del mismo modo que “la Unión interviendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (artículo 5 del Tratado de la Unión Europea), en derecho español interno, el Estado solo interviene cuando su actuación sea más eficaz que la de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales”.

⁹ Debe tenerse en cuenta, además, que el Estatuto de Autonomía de Andalucía, tras la reforma de 2007, reconoce de forma expresa la competencia de esta Comunidad sobre “protección y bienestar animal” (art. 48.3 a).

¹⁰ No aborda, la Ley la espinosa cuestión de los llamados animales potencialmente peligrosos cuyo marco regulador (Ley y reglamento) preveía derogar inicialmente el proyecto pero que, finalmente -y con una muy deficiente técnica legislativa- se ha mantenido y sobre cuyo control también juegan un papel clave los entes locales. Sobre esta cuestión pueden consultarse los trabajos de PÉREZ MONGUIÓ, J. M.³, *Animales potencialmente peligrosos. Su régimen jurídico*. Bosch, Barcelona, 2006 o ROCA FERNÁNDEZ-CAS-TANY, M³ L., “Animales potencialmente peligrosos. Algunas consideraciones sobre su régimen jurídico administrativo”, *RArAP* núm. 39-40 (2012), págs. 211-267.

transportes y establecimientos públicos (arts. 12 a 14); o de la creación y funcionamiento del Registro municipal de animales de compañía.

Al amparo de estas normas –y de las que las precedieron– han visto la luz numerosos reglamentos y ordenanzas municipales sobre tenencia y protección de estos animales, normativa que ha ido evolucionando desde sus inicios¹¹ –en los que se regulaban únicamente aspectos relacionados con la tenencia y recogida y sacrificio de animales abandonados– hasta su mayor protección y bienestar¹². En este sentido, el tránsito de la prohibición del maltrato a la imposición del “buen trato” es, precisamente, uno de los pilares fundamentales de la nueva norma¹³, en cuyo artículo 1.2 puede leerse que: “Se entiende por derechos de los animales *su derecho al buen trato, respeto y protección*, derivados de las obligaciones que el ordenamiento jurídico impone

¹¹ De entre los primeros trabajos que se ocuparon del régimen jurídico de los animales resulta de obligada cita el de LÓPEZ RAMÓN, F., *La protección de la fauna en el Derecho español*. Ediciones del Instituto García Oviedo, núm. 48, Sevilla 1980.

¹² El apartado k) del art. 3 LDBA define el bienestar animal como el “estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en que vive y muere”. De este modo, la Ley hace suyo el concepto de bienestar animal que animal que proporciona la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA). En la página web de la OMSA (<https://www.woah.org/es/que-hacemos/sanidad-y-bienestar-animal/bienestar-animal/>) se explicitan las directrices que guían su actuación en relación con los animales terrestres y que incluyen las llamadas “cinco libertades”, libertades que –tal y como se recoge en dicha página– describen “las expectativas de la sociedad en cuanto a las condiciones a las que están sometidos los animales cuando están bajo el control del hombre, es decir: a) libres de hambre, de sed y de desnutrición; b) libres de temor y de angustia; c) libres de molestias físicas y térmicas; d) libres de dolor, de lesión y de enfermedad; y e) libres de manifestar un comportamiento natural”. Asimismo, respecto de los peces de cultivo (excepto los ornamentales) la OMSA ha elaborado normas internacionales para su bienestar que se concretan en el llamado “Código Acuático”. En el mismo se “insta a recurrir a métodos de manipulación que sean apropiados a las características biológicas del animal, así como un entorno adecuado a sus necesidades”.

Entre los autores que se han ocupado de estudiar la evolución de la normativa y el concepto de bienestar animal pueden citarse, entre otros, los trabajos de PÉREZ MONGUIÓ, J. M., “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, núm. 4 (2004), págs. 44-50; y del mismo autor “El bienestar animal como una nueva concepción de la protección”, en *Animalia: revista profesional de los animales de compañía* núm. 189 (2006), págs. 56-60; o ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L., “Legislación y bienestar animal”, *CEF Legal. Revista práctica de Derecho* núm. 60 (enero 2006), págs. 55-86. Para un análisis de esta cuestión en el Reino Unido resulta sumamente esclarecedor el trabajo de RADFORD, M., *Animal Welfare Law in Britain. Regulation and Responsibility*. Oxford University Press, 2001; finalmente es clásica la cita del trabajo de RIECHMANN, J., en “La dimensión jurídica: ¿derechos para los animales?”, en MOSTERÍN, J. y RIECHMANN, J., *Animales y ciudadanos*. Talasa, Madrid, 1995, págs. 190-203.

¹³ Se sitúa así la LDBA en la línea de las últimas leyes autonómicas de protección de los animales y las de las más recientes modificaciones del Código Civil, en el que la Ley 17/2021 pone fin a la reclamada consideración de los animales como “cosas”, regulación que, además, como señala MUÑOZ MACHADO, S., “Los animales y el Derecho”, incluido en MUÑOZ MACHADO, S. *et al*, *Los animales y el Derecho*. Civitas, Madrid 1999, pág.47, era “plana, idéntica para todos los animales con independencia de su posición en las relaciones de convivencia o de su proximidad biológica con los hombres”.

a las personas, en particular a aquéllas que mantienen contacto o relación con ellos” (la cursiva es nuestra).

El propósito de este trabajo es reflexionar sobre las principales novedades que la nueva Ley supone en las competencias de las entidades locales en materia de protección de animales de compañía, siendo preciso para ello detenernos con carácter previo en la determinación de lo que se entienda por tales.

II. UNA CUESTIÓN PRELIMINAR: ¿SE APLICA LA NUEVA LEY A “TODOS” LOS ANIMALES?”

Pese a lo que del título de la LDBA pudiera sugerir (“protección de los derechos y el bienestar *de los animales*”), conforme se avanza en su lectura -y sin perjuicio de las matizaciones a las que luego se aludirá- resulta que el grueso (no la totalidad) de su contenido, se limita a una determinada categoría de animales: los llamados “de compañía”. Sin embargo, esta precisión no es suficiente, *per se*, para delimitar su espectro pues, pese a lo que pudiera pensarse en una primera aproximación, no nos encontramos ante una cuestión pacífica. En efecto, con ocasión de las primeras normas estatales -p.ej. sobre animales potencialmente peligrosos- y autonómicas -sobre protección de los animales- algunos autores se hicieron eco del concepto recogido en el Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía (ratificado por España en 2017). Dicho Convenio considera como tal “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” y sin que el ánimo de lucro sea el motivo principal que justifica su tenencia (PÉREZ MONGUIÓ¹⁴). Ello supone que lo determinante para que un animal se considere como de compañía no depende de su *especie* sino de la *función* que dicho animal cumpla, de manera que, a *priori*, ninguna categoría de animales (sean domésticos, salvajes o domesticados) se excluye del concepto que puede extenderse a cualquier animal por cuanto “la compañía es una función y no una categoría”.

La LDBA no sigue este criterio de forma estricta pues, si bien parte de la posibilidad de que un animal se considere como de compañía por la función que desempeñe, califica necesariamente como tales -con las excepciones a las que luego se

¹⁴ En la línea trazada por el Convenio europeo de protección de animales de compañía, PÉREZ MONGUIÓ, J. M^e, *Animales de compañía. Régimen jurídico en el Derecho administrativo*. Bosch, Barcelona, 2005, págs. 174, 175 y 178 señala que “el que el elemento esencial para definirlos es “la función a desempeñar por éstos, independientemente de su condición de domésticos, salvajes o domesticados” para definirlos como “aquellos animales que se tienen por afición o compañía, habitualmente en el hogar, normalmente domesticados y cuidados selectivamente para la convivencia con los seres humanos y sin que el ánimo de lucro constituya el elemento determinante ni principal de su tenencia”. Del mismo autor vid., “Hacia un concepto real de animal de compañía”, *Animalia* núm. 127 (2001), pág. 45.

aludirá- a ciertas especies de animales (perros, gatos y hurones) con independencia del fin o función a que se destinen. Dispone, en efecto el artículo 3.1 a) que se entiende por animal de compañía el “doméstico o silvestre en cautividad, mantenido por el ser humano, siempre que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones o cualquier uso industrial o cualquier otro fin comercial o lucrativo y que pertenezca a una especie que esté incluida en el listado positivo de animales de compañía. En todo caso perros, gatos y hurones, independientemente del fin al que se destinen o del lugar en el que habiten o del que procedan, serán considerados animales de compañía. Los animales de producción sólo se considerarán animales de compañía en el supuesto de que, perdiendo su fin productivo, el propietario decidiera inscribirlo como animal de compañía en el Registro de Animales de Compañía”.

De lo dispuesto en este artículo es que el denominado “listado positivo de animales de compañía” resulta determinante para conocer qué animales, a los efectos de la norma, tienen la consideración de “compañía”. En relación con dicho listado – y pese a lo que en un principio pudiera pensarse – de la lectura de los correspondientes preceptos de la Ley (34 y 35) resulta que no se trata, en realidad, de una lista única sino de *diversas listas* que se elaborarán de forma independiente (así se prevé que existirán listas de animales silvestres, de mamíferos, de aves, de reptiles, de anfibios, de peces e invertebrados).

Ello implica que, además de los perros, gatos y hurones, pueden considerarse como de compañía mediante su inclusión en alguna de dichas listas: a) los animales domésticos tal y como se definen en la Ley 8/2003, de 24 de abril; b) los pertenecientes a especies silvestres; c) los animales de producción que no pertenezcan a especies silvestres y que hayan perdido su fin productivo; d) las aves de cetrería y los animales de acuariofilia no incluidos en el catálogo de especies exóticas o invasoras ni especies silvestres protegidas o especies silvestres de fauna no presentes de forma natural en España protegidas por el Derecho de la Unión Europea y/o los tratados internacionales ratificados por nuestro país (art. 34).

Por lo demás, para que una especie pueda ser incluida en estas listas deben concurrir los requisitos que se especifican en el art. 36 y que pueden resumirse del siguiente modo:

- Que se trate de especies cuyos individuos puedan mantenerse adecuadamente en cautividad. De este modo, no podrán aparecer animales que pertenezcan a especies respecto de las cuales existan “dudas razonables” acerca de la posibilidad de mantenerlas y cuidarlas adecuadamente en cautividad.

- Que exista documentación científica o información sobre el adecuado alojamiento, mantenimiento de la especie en cuestión o de otra similar, así como su cría en particular.

- Que no se trate de especies sobre las que resulte acreditado su carácter invasor en el ámbito territorial del lugar de tenencia o que, en caso de escape o ausencia de control, supongan o puedan suponer un riesgo grave para la conservación de la biodiversidad en dicho ámbito territorial. En ningún caso podrán incluirse las especies exóticas invasoras definidas en el RD 630/2013, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Catálogo español de especies exóticas invasoras.

- Que no se trate de especies cuya tenencia pueda suponer un riesgo para la salud o seguridad de personas, otros animales u otro peligro razonable concreto.

- Que no se trate de individuos de especies silvestres protegidas, especialmente las incluidas en el régimen de protección especial (estatal o autonómica) o especies de fauna no presentes de modo natural en España protegidas por el Derecho comunitario o por tratados internacionales ratificados en España y sin perjuicio de lo previsto para las aves de cetrería.

Por lo demás, dichas listas serán abiertas, públicas, de ámbito estatal y se mantendrán constantemente actualizadas por el Ministerio competente. El procedimiento para su aprobación se determinará por Real Decreto (art. 37). La disposición final cuarta prevé distintos plazos para la aprobación de los listados según se trate de animales silvestres (veinticuatro meses desde la fecha de entrada en vigor de la LDBA); doce meses – desde la entrada en vigor del reglamento que apruebe el listado de animales silvestres – para la publicación del que se refiere a los mamíferos silvestres; y treinta meses desde la entrada en vigor del citado reglamento para publicar el de especies de otros grupos de animales silvestres (aves, reptiles, anfibios, peces e invertebrados).

El problema se plantea respecto de los animales que, en el momento de entrada en vigor de Ley, ya se tengan como de compañía y pertenezcan a alguna de las especies silvestres que, finalmente, no queden incluidas en alguno de los listados que se aprueben. En relación con esta cuestión, se prevé que también reglamentariamente se determinarán las condiciones de su tenencia que en cualquier caso serán acordes con lo recogido en la Ley y sin que, en ningún caso, pueda conllevar su sacrificio (art. 37.3, disposición transitoria 5^a).

Debe entenderse que, en este caso, el legislador quiere referirse a animales que perteneciendo a alguna de las especies que finalmente no se incluyan en el listado que corresponda, no pertenezcan a alguna de las que reúnan los criterios a los que

alude la disposición transitoria segunda y cuya tenencia se prohíbe de forma expresa, a saber:

a) Artrópodos, peces y anfibios cuya mordedura o veneno pueda suponer un riesgo grave para la integridad física o la salud de personas y animales.

b) Reptiles venenosos y todas las especies de reptiles que en estado adulto superen los dos kilogramos de peso, excepto en el caso de quelonios (tortugas)¹⁵

c) Todos los primates

d) Mamíferos silvestres que en estado adulto superen los 5kg.

e) Especies incluidas en otra normativa sectorial (estatal o comunitaria) que impida su tenencia en cautividad.

Las personas que tengan uno de estos animales tendrán la obligación de comunicarlo a las autoridades competentes en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley que deberán “adoptar las medidas necesarias para su intervención y puesta a disposición de animales silvestres, zoológicos o entidades de protección animal”.

En definitiva, y a modo de conclusión, puede decirse que:

- En principio – a los efectos de la LDBA – perros, gatos y hurones tienen la consideración de animales de compañía, si bien existen importantes salvedades. En efecto, si bien la LDBA parte – como se ha dicho (y este era el propósito de sus precursores) – de que perros, gatos y hurones se consideran como de compañía “con independencia del fin al que se destinen o del lugar en el que habiten”, la LDBA no ampara finalmente (sin perjuicio de su protección por la “normativa que corresponda”) a los utilizados en actividades específicas (como las deportivas reconocidas por el Consejo Superior de Deportes); los utilizados en actividades profesionales (dedicados a una actividad o cometido concreto realizado conjuntamente con su responsable en un entorno profesional o laboral, como los perros de rescate, animales de compañía utilizados en intervenciones asistidas o los animales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de la Fuerzas Armadas); ni a los perros pastores y de guarda del ganado, los de caza, rehalas y animales auxiliares de caza. Esta excepción –fuertemente contestada desde ciertos sectores – tiene su origen en las presiones del sector cinegético y el mundo rural y próspero, como consecuencia de una enmienda del PSOE¹⁶, dando

¹⁵ El diccionario de la RAE define los quelonios como reptiles con cuatro extremidades cortas, mandíbulas córneas, sin dientes, y el cuerpo protegido por un caparazón duro que cubre espalda y pecho

¹⁶ En la enmienda núm. 1 presentada por el Grupo socialista al texto del Proyecto, se justificaba esta exclusión en que “es preciso deslindar la normativa de bienestar aplicable a los animales de compañía de aquellos otros tradicionalmente denominados de producción, o vinculados a actividades profesionales.

lugar importantes tensiones entre el dicho partido y su socio de Gobierno (Unidas Podemos) que a punto estuvo de hacer fracasar la Ley.

- En segundo lugar, también se consideran animales de compañía los domésticos y los silvestres en cautividad.

Los domésticos se definen por referencia a lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal que, a su vez, los configura como “los de compañía pertenecientes a especies que críe y posea tradicional y habitualmente el hombre, con el fin de vivir en domesticidad en el hogar, así como los de acompañamiento, conducción y ayuda de personas ciegas o con deficiencia visual grave o severa”

Por su parte, por animal silvestre se entiende “todo aquel que forma parte de un conjunto de especies, subespecies y poblaciones de fauna cuyo genotipo no se ha visto afectado por la selección humana, independientemente de su origen natural o introducido, incluyendo ejemplares de especies autóctonas y alóctonas, ya que se encuentran en cautividad o libres en el medio natural. No se considerarán animales silvestres los animales domésticos de compañía, *aun en el caso de que hubieren vuelto a un estado asilvestrado*” (la cursiva es nuestra). Destacamos la parte del texto en cursiva que entendemos que encierra cierto riesgo por cuanto, a su amparo sería posible sostener – por ejemplo – la aplicación de las normas sobre protección de animales de compañía a algunas plagas urbanas pese a que, en apariencia, su estatuto ordinario quede fuera de este campo al tratarse de ejemplares de especies silvestres¹⁷.

Para que unos y otros puedan ser considerados como de compañía y acogerse, por tanto, a las medidas de protección previstas en la LDBA, no deberán de tener como destino “su consumo o el aprovechamiento de sus producciones o cualquier uso

De esta forma la nueva Ley se aplicará exclusivamente a los animales de compañía que son mantenidos en el hogar familiar y conviven en él con sus titulares.

Ello es así, pues tales animales ya encuentran su acomodo jurídico y su debida protección en la vigente normativa reglamentaria, y, especialmente en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

Igualmente, esta enmienda y planteamiento se encuentra en la línea de la regulación de la Unión Europea, sin por ello descuidar los requisitos de bienestar exigidos para estos animales contenidos en la Ley 32/2007 y en la normativa propia de las Comunidades Autónomas.

Cabe recordar, finalmente, que el Proyecto de Ley, en su redacción actual introduciría un factor de distorsión a la hora de su aplicación por las comunidades autónomas (competentes en exclusiva en materia de protección animal, de conformidad con el Bloque de Constitucionalidad, por todas la reciente Ley Foral 18/2022, de 13 de junio, de modificación parcial de la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra, así como las competencias exclusivas en materia de deporte, artículo 148.1.19.a CE)¹⁷.

¹⁷ Tal es el caso de las cotorras argentinas en la ciudad de Madrid, que según un censo realizado por SEO/BirdLife, que en apenas tres años (2016 a 2019) han pasado de 9.000 a 12.000 individuos (lo que supone un aumento del 33%).

industrial o cualquier otro fin comercial o lucrativo” y además, “deberán de pertenecer a una especie que esté incluida en el listado positivo de animales de compañía”.

- En tercer lugar, también –en principio– es posible que un animal cuyo destino (propio o primigenio) no sea el de ser “de compañía” sino de producción¹⁸ (p. ej. un cerdo¹⁹ o un asno) pueda considerarse como de compañía siempre y cuando su destino deje de ser la producción y el propietario decida inscribirlo como tal en el Registro de Animales de Compañía (art. 1.3b) LDBA). Esta previsión puede plantear algunos problemas y ha dado lugar a algún pronunciamiento del TJUE²⁰.

- Por último, Ley excluye de su ámbito (debiendo estarse a su normativa específica) a los animales utilizados en espectáculos taurinos (art. 1.3 a); los animales de producción (art. 1.3.b), sin perjuicio de la posibilidad antes apuntada); los utilizados en experimentación y otros fines científicos y los utilizados en investigación veterinaria (art. 1.3 c).

¹⁸ Los animales de producción se definen por referencia a la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, que en su art. 3 a) –con una redacción (manifiestamente mejorable) dada por la disp. final 9ª de la LDBA– dispone que son animales de producción: “los animales de producción, reproducción, cebo o sacrificio, incluidos los animales de peletería o de actividades cinegéticas, y los silvestres mantenidos, cebados o criados, para la producción de alimentos o productos de origen animal, o para cualquier otro fin comercial o lucrativo. Quedan excluidos los perros, gatos y hurones. Los animales de producción sólo se considerarán animales de compañía en el supuesto de que, perdiendo su fin productivo, el propietario decidiera inscribirlo como animal de compañía en el Registro de Animales de compañía”.

¹⁹ La posibilidad de que un animal “de producción” se utilizase como de compañía se recogió en el dictamen que el Consejo de Estado elaboró sobre el Anteproyecto de la Ley de protección de los animales de producción y de los utilizados para experimentación y otros fines científicos (disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2006-2135>), cuando señalaba que “el anteproyecto no entra a regular el campo por excelencia de este nuevo sector del ordenamiento jurídico, el del bienestar de los animales de compañía, aunque ello plantea problemas técnicos ya que (...) los denominados animales de producción pueden ser destinados a compañía (al igual que pueden serlo animales que son silvestres)”

²⁰ Precisamente en relación con los cerditos utilizados como animal de compañía puede traerse a colación la STJUE (caso “Jippes”, disponible en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0189&from=NL>). Dicha sentencia la cuestión que se planteó cuando con el fin de luchar contra la fiebre aftosa, la UE aprobó una Directiva en la que se prohibía la utilización de vacunaciones preventivas e imponía el sacrificio obligatorio del ganado. La Sra. Jippes, poseía animales de granja a los que se negaba a sacrificar con el argumento de que existía un principio general de derecho comunitario sobre el bienestar animal que protegía a los animales del dolor físico y el sufrimiento salvo en caso de necesidad. En la mencionada sentencia el Tribunal concluye que la protección del bienestar animal, si bien es una exigencia que debe de tomarse en consideraciones en el marco de la política comunitaria, es inferior a las “exigencias de interés general” tales como la seguridad sanitaria. Por consiguiente, esta superioridad permite validar las medidas comunitarias de lucha contra la fiebre aftosa que son la prohibición de las vacunaciones preventivas y la obligación de sacrificio del ganado. Un breve comentario a esta sentencia puede encontrarse en BRELS, S. (2012) “El bienestar de los animales: un nuevo principio general y constitucional de Derecho comunitario. Sentencia Jippes, TJUE, 2001”, *Derecho Animal*. Forum of Animal Law Studies, 2012, Vol. 3, n.º 2, pp. 1-7, accesible en el siguiente enlace: <https://raco.cat/index.php/da/article/view/349599>.

III. LA INTENSIFICACIÓN DEL ROL LOCAL EN LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES DE COMPAÑÍA

Reconocido el papel clave de los entes locales, en las páginas que sigue se reflexionará sobre en qué modo influye la LDBA en sus competencias, reflexión conveniente y necesaria en la medida en que esta nueva Ley matiza obligaciones que ya les correspondían e introduce otras que se añaden a las ya las existentes.

1. Protección de colonias felinas

Quizá las más llamativas de entre las nuevas obligaciones que la LDBA impone a las entidades locales (inédita en la Ley andaluza, aunque no en otras leyes autonómicas²¹) sea la que refiere a la gestión de las colonias felinas²². En efecto, la nueva Ley dedica un capítulo íntegro (arts. 38 a 42) a este asunto; en particular, el art. 39 se refiere a las a las funciones de la Administración local a las que “en ausencia de otra previsión en la legislación autonómica y en los términos establecidos en la legislación vigente” les atribuye “la gestión de los gatos comunitarios, a cuyos efectos deberán de desarrollar programas de gestión de colonias felinas” que incluirán, al menos, los aspectos que dicho artículo enumera, a saber: fomento de la colaboración ciudadana para su cuidado, regulando los “procedimientos” en los que se recogerán derechos y obligaciones de los cuidadores estas colonias; atención sanitaria de los mismos para lo que deberán contar “siempre con los servicios de un profesional veterinario colegiado; establecimiento de protocolos de actuación para los casos en los que las colonias se encuentren en ubicaciones privadas; implementación de campañas de formación e información de los programas de gestión de estas colonias que se implanten en el término municipal; el establecimiento de “planes de control poblacional” con los criterios que se especifican; habilitación de un lugar adecuado con espacio suficiente para la retirada temporal de los individuos de las colonias en caso de necesidad; establecimiento de los mecanismos “normativos y de vigilancia” para llevar a cabo el control y la sanción de los responsables de los gatos que nos los tengan debidamente identificados y esterilizados, y que, por tanto, no impidan la reproducción de sus animales con los gatos comunitarios.

²¹ Así hacen mención a las colonias felinas (aunque algunas con diferente terminología como “gatos errantes”, “gatos ferales” o “gatos urbanos”, entre otros) las Leyes de Asturias, Cataluña, Madrid, Galicia, Murcia, La Rioja, Navarra, Castilla-La Mancha y el País vasco y el Reglamento de Protección animal de Ceuta. Asimismo, existen también ordenanzas que se han ocupado, en mayor o menor medida, de su regulación como la de Almería que las regula en el Título III de la Ordenanza de 26 de agosto de 2021 sobre protección, bienestar y tenencia de animales de compañía (BOP de 29 de septiembre de 2021).

²² Uno de los primeros estudios al respecto es el de FUENTES i GASÓ, J.R y EXPÓSITO LÓPEZ, O., “El régimen jurídico de protección de las colonias felinas y los entes locales”, incluido en la RAAP núm. 113 (2022), págs. 47-74.

Pese a lo que una primera aproximación al tema pudiera sugerir, la finalidad última de esta regulación no es perpetuar las poblaciones felinas en libertad sino terminar gradualmente con las mismas (art. 38.1) lo que habrá de hacerse- observando los principios de ética en el manejo de animales, respeto a su grado de socialización, y reducción de impacto en el entorno y control sanitario, para lo que la estrategia de captación, esterilización y retorno (CER) ha demostrado ser una medida eficaz²³.

Para ello se imponen múltiples obligaciones a los municipios²⁴, a saber: atención veterinaria, control poblacional (con mapeo, esterilización y control sanitario de la colonia con intervención de veterinario) implementación de campañas de información sensibilización; elaboración de los correspondientes procedimientos en los que se regularán los derechos y obligaciones de los cuidadores; habilitación de un espacio que pueda acoger temporalmente a los individuos que se retiren de las colonias en caso de necesidad; o la adopción de los correspondientes instrumentos normativos (adaptación o aprobación de nuevas ordenanzas), entre otras.

La cuestión es que, como tantas otras veces ha ocurrido, la imposición de estas obligaciones no viene acompañada con la previsión en la Ley de una adecuada financiación. Y es que, como es evidente, para que los entes locales puedan acatar con solvencia estos cometidos deberán disponer de los adecuados medios personales y materiales, lo que supondrá un verdadero problema, sobre todo, para los municipios más pequeños, al verse obligados a consignar para ello importantes cantidades de dinero de sus ya, por lo común, exiguos presupuestos²⁵. En efecto, el art. 39.2 de la LDBA se limita a incluir una lacónica referencia a “las líneas de subvención” que la Administración General del Estado deberá de establecer para el cumplimiento de estas obligaciones y la posibilidad de que puedan recabar el auxilio de

²³ Así se destaca en el *Manual de gestión de colonias felinas para las entidades locales*, elaborado por la Dirección General de bienestar animal, disponible a texto completo en el siguiente enlace: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-animales/docs/2023/Manual-de-gestion-de-colonias-felinas-para-entidades-locales.pdf>

²⁴ Como señala el *Manual* citado *ut supra* en su pág. 4: “La gestión y control de las colonias felinas recae sobre las entidades locales, tanto porque es necesario para homogeneizar los modelos de trabajo, registro de poblaciones y recogida de datos y para dotar de recursos públicos necesarios a la actividad, sin los que sería imposible lograr una intervención exitosa. Por otra parte, la colaboración ciudadana y de entidades de protección animal, como actores plenamente implicados en el modelo de gestión, es necesaria y fundamental para conseguir llegar a todas las colonias con un modelo coordinado y estandarizado”.

²⁵ Aunque en la Ley no lo hace, debe tenerse en cuenta la diferencia entre la castración y la esterilización. La primera, supone la extirpación de los órganos reproductores, mientras la segunda impide la reproducción sin ablación de aquéllos. La castración de un ejemplar macho se sitúa en torno a los 50-60 euros, cuantía que asciende en el caso de las hembras, ya que la complejidad de la cirugía es diferente. A ello debe de añadirse que, antes de operar, hay que revisar al animal, idealmente realizando una analítica de sangre y un electrocardiograma. Tras la intervención, deberá de llevarse un control que permita constatar su éxito y esperar a la cicatrización de la herida antes de su devolución al medio. Todo ello, supone añadir gastos adicionales que deben sumarse al importe total.

las correspondientes diputaciones provinciales (art. 39.4) además de las cantidades que, al amparo de lo previsto en el artículo 19.3, puedan corresponderles de las que anualmente se consignen para el departamento ministerial competente en los Presupuestos Generales del Estado u otras fuentes de financiación “que puedan establecerse” (art. 19.2).

2. Elaboración de protocolos de protección civil para la protección de animales en situaciones de emergencia

La LDBA abre la puerta a que se dé respuesta a uno de aspectos sistemáticamente olvidados²⁶ en el manejo de las situaciones de catástrofe o emergencia: el de los animales que se ven afectados, junto con las poblaciones humanas, del suceso en cuestión. En efecto, el art. 21 de la LDBA prevé que “los Planes de protección civil contendrán medidas de protección de los animales, adecuadas a las disposiciones de esta Ley.

La consideración de los animales en general (no sólo los domésticos) como víctimas y, por tanto, la necesidad de que se produzca su inclusión en los correspondientes planes o protocolos de protección civil es una lógica consecuencia de la evolución de la conciencia social sobre los animales²⁷ y su consideración como seres sintientes²⁸.

²⁶ Así lo constata la LDBA en su Preámbulo.

²⁷ De este modo, según se recoge en el sitio web de la entidad de operadores jurídicos por los animales INTERcids (<https://intercids.org/intercids-animales-no-pueden-seguir-excluidos-de-planes-proteccion-civil/>) además de los de compañía, “también debe atenderse a otras especies de animales: animales silvestres o que viven en estado salvaje (los cuales pueden encontrar en su huida barreras geográficas insalvables, o ver impedida la posibilidad de escapar según las características de la situación de emergencia); animales de producción (los riesgos asociados a emergencias se agravan en algunas instalaciones de ganadería intensiva, donde la situación de los animales dificulta el diseño de planes de evacuación eficaces); y animales de los núcleos zoológicos incluidos los parques zoológicos (que también se ven afectados, ya que la evacuación de sus animales confinados no está contemplada)”.

²⁸ Quizá fue F. GONZÁLEZ NAVARRO en su *Derecho administrativo español*, publicado por Eunsa en el año 1987, uno de los primeros administrativistas que se ocupó de estudiar el régimen jurídico de los animales, refiriéndose a estos como “seres sintientes”. Con posterioridad, otros autores se han ocupado de esta cuestión pudiendo citarse, entre otros, los trabajos de ALONSO GARCÍA, E., “El bienestar de los animales como seres sensibles sintientes: su valor como principio general, de rango constitucional, en el derecho español”, *La Ley* núm. 1120 (2011) págs.1-50; CASADO CASADO, L., “La tutela del bienestar animal en el ordenamiento jurídico-administrativo en España. Especial referencia a los animales de compañía” en *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 11, núm. 2, págs. 48-102 (maio/ago. 2020), accesible en: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i2.27708; o MEDINA MARTÍN, E.M., “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 Interdisciplinarios de Bienestar Animal* núm. 6 (2020), págs. 1-101.

En esta línea el art. 2 del RD 524/2023, de 20 de junio, que aprueba la Norma básica de protección civil, contiene una mención específica a los animales al prever que: “El catálogo de riesgos que deban ser objeto de planificación contiene los que, por su frecuencia, duración, ámbito territorial e impacto en la población y en sus bienes, en los animales, en el medio ambiente o en el patrimonio histórico artístico y cultural, deban ser objeto de planes de protección civil, previa aprobación, en su caso, de la correspondiente Directriz Básica de Planificación.”

Por lo que a Andalucía se refiere²⁹, el Estatuto de Autonomía establece en su artículo 66 la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia exclusiva en materia de protección civil³⁰. Asimismo, en su artículo 37.1. 25º considera como principio rector de las políticas públicas de la Comunidad autónoma la atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública. Por su parte, la LAULA prevé -entre las competencias propias de los municipios andaluces en materia de protección civil- la creación, la elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan de Emergencia Municipal; la adopción, con los medios a disposición de la corporación, de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal, mantenimiento y dirección de la estructura municipal correspondiente, la promoción de la vinculación ciudadana a través del voluntariado de protección civil y la elaboración de programas de prevención de riesgos y campañas de información.

De lo dispuesto en ella se infiere que los Ayuntamientos deben de contar, necesariamente, con un plan territorial de protección civil, siendo su elaboración preceptiva y no meramente facultativa³¹.

En la fecha en que se redactan estas líneas se encuentra en tramitación el proyecto de Decreto por el que se regula el sistema local de protección civil en los municipios de la comunidad autónoma de Andalucía³², en cuyo artículo 3 se concretan

²⁹ El art. 25.2 f) de la LRBRL prevé que los municipios deben ejercer, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil. Por su parte, el apartado 1 c) del art. 26 establece que los municipios de más de 20.000 habitantes deben prestar obligatoriamente, por sí o asociados, los servicios de protección civil.

³⁰ Que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.

³¹ El problema estriba en determinar si dicha obligación puede predicarse de todos los municipios o sólo de los que superen un determinado número de habitantes o tengan otras peculiaridades que lo requieran. Sobre esta cuestión *vid.* BARCELONA LLOP, J., “Las competencias de los municipios en materia de protección civil”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local* núm. 9 (2018), págs.247-303.

³² En su Preámbulo puede leerse que. “El Título I establece el objeto del Decreto, regular el sistema local de protección civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas municipales de protección

las competencias generales de los municipios sobre esta materia y, en particular, en la elaboración, aprobación y desarrollo del Plan de Emergencia Municipal (apartado b). Sin embargo, en dicho artículo no se contiene mención alguna a los animales, aunque es de esperar que a lo largo de su tramitación se produzca su inclusión sin perjuicio del carácter básico de las aludidas normas estatales - RD 524/2023, de 20 de junio y LDBA- que así lo imponen.

3. Recogida y custodia de animales extraviados, abandonados y en situación de desamparo

La recogida de animales extraviados y abandonados es, podría decirse, la obligación más “tradicional” o “clásica” de los Ayuntamientos en materia de animales de compañía³³. Prevista desde las primeras normas municipales sobre la materia³⁴, se contempla en el apartado tercero del artículo 27 de la LPAA y ha sido objeto de importantes matizaciones por parte de la LDBA tanto en lo que se refiere al concepto de animal abandonado o perdido como a las obligaciones de los Ayuntamientos.

civil. Define qué es la protección civil municipal desarrollando las competencias de los municipios en la materia y estableciendo la integración del Sistema Local de Protección Civil en la actividad del Sistema Nacional de Protección Civil. Su texto puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-11/01.8-%20Proyecto%20de%20Decreto.pdf>.

³³ En la enmienda a la totalidad del Grupo parlamentario popular presentó al Proyecto (BOCG núm. 117-3, de 28 de noviembre de 2022) se apunta que “según las estimaciones elaboradas por la Fundación Affinity a partir de los animales recuperados por sociedades protectoras, Ayuntamientos y consejos comarcales de España, unos 280.000 perros y gatos fueron abandonados o se perdieron en nuestro país en 2020, con cifras similares en 2021. Aunque estas cifras supusieron un descenso del 6,6% respecto a 2019, siguen siendo datos alarmantes”. Señala ARANA MUÑOZ, E., “Animales de compañía y Administración local” en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2006, pág. 743, “el abandono de los animales domésticos genera muchos y variados problemas, así los relacionados con la sanidad e higiene, con la seguridad pública, con la seguridad vial, con el medio ambiente y, finalmente, los relacionados con la protección de los propios animales abandonados que sufren todo tipo de peligros y penalidades con el abandono”.

³⁴ Una de los ámbitos clásicos de la actuación de las entidades locales (que se mantiene en la actualidad) es el de la recogida de animales abandonados, cuya regulación –como señalé en mi trabajo “Los animales domésticos y el Derecho: en particular, el régimen jurídico de los animales de compañía”, en *Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el siglo XXI*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, INAP, 2002, pág. 1210- se remonta a principios del siglo XX. En particular, la primera norma que puede citarse al respecto es la Orden de 1 de julio de 1927, que consideraba como vagabundos todos los perros que circulen dentro de las poblaciones sueltos y sin bozal, atribuyendo a los Ayuntamientos la obligación de recogerlos a lazo y con prohibición “del empleo de estricnina u otros venenos que determinan una muerte de grandes sufrimientos y dan ocasión a abominables escenas en la vía pública, impropia de los pueblos civilizados”.

A. Precisiones sobre el concepto de animal “abandonado” y “extraviado”. La nueva categoría de animales “desamparados”

En la LPAA la consideración de animal abandonado se liga a concurrencia de dos requisitos que deben darse de forma simultánea: que el animal no se encuentre acompañado de persona alguna y que no porte elemento identificativo que permita localizar a su propietario (art. 27). Asimismo, se considera como tal aquel animal que portando identificación no haya sido recuperado por su propietario en el plazo de cinco días desde que se le haya notificado su hallazgo.

La LDBA amplía este concepto al considerar como abandonados además de aquellos en los que concurren dichas circunstancias los “que permanezcan atados en el interior de un recinto o finca sin ser atendidos en sus necesidades básicas por la persona titular o responsable”, y todos aquellos que no fueren recogidos por sus titulares o responsables de “las residencias, centros veterinarios u otros establecimientos similares en los que los hubieran depositado previamente” (art. 3 e). Al equiparar los animales que permanezcan atados y mantenidos en las condiciones expuestas a los abandonados, se posibilita que puedan ser incautados y transmitidos a un centro de protección animal o al que determine la autoridad competente (art. 77 a) LDBA). En cambio, no se consideran como abandonados los animales de compañía que hubieran vuelto a un estado “asilvestrado”; de hecho, la calificación jurídica de tales animales es dudosa por cuanto que tampoco tienen la condición de silvestres ya que como se dijo al inicio de este trabajo, el apartado c) del art. 3 indica que “no se considerarán animales silvestres los animales domésticos de compañía, aun en el caso de que hubieren vuelto a un estado asilvestrado” ni los sinantrópicos, lo que puede dar lugar a problemas en el caso de plagas.

Por otra parte, también se introduce una matización en el concepto de animal extraviado por cuanto se considera como tal no sólo el que portando identificación circule libremente sin persona acompañante (art. 27.2 LPAA), sino, en general, a “todo aquel que dentro del ámbito de la Ley que, estando identificado o bien sin identificar [circunstancia que, de por sí, supone el incumplimiento de una obligación³⁵] vaga sin destino y sin control, siempre que sus titulares o responsables hayan comunicado su extravío o pérdida en la forma y plazo establecidos a la autoridad competente”.

Por último, la LDBA introduce una nueva categoría: la de los animales desamparados, entendiéndose por tales “todo aquel que dentro del ámbito de esta ley e, independientemente de su origen o especie, se encuentre en una situación de indefensión o enfermedad sin recibir atención o auxilio”.

³⁵ Art. 51 LDBA.

B. Obligaciones respecto de los animales abandonados, extraviados o desamparados

El artículo 27 de la LPAA³⁶ tras prever que corresponde a los Ayuntamientos la recogida y el transporte de los animales abandonados y perdidos, añade que deberán hacerse cargo de los mismos “por un plazo mínimo de diez días hasta que sean cedidos o, en último caso, sacrificados”. Al amparo de esta norma, los Ayuntamientos estaban obligados a mantener, en los lugares especialmente habilitados al efecto, a los animales recogidos por el plazo (manifiestamente breve) de diez días, tras lo cual, si no habían sido adoptados (“cedidos”, dice la LPAA) podían sacrificarlos³⁷, previo “conocimiento” -cuando se tratase de animales identificados- del propietario (expresión que plantea ciertas dudas pues, como es obvio, conocimiento no equivale a “autorización”, lo que podría dar lugar a que simplemente se diera traslado de dicha medida al propietario sin que fuera preciso esperar a que mostrara su conformidad para poder sacrificar al animal, bastando con que no mostrase su desacuerdo). Asimismo, el art. 28.4 de dicha Ley permite -sin que deban alegar justificación alguna para ello- que los propietarios de animales de compañía puedan entregarlos “sin coste alguno” al servicio de acogimiento de animales abandonados de su municipio “para que se proceda a su cesión a terceros y, en último extremo, a su sacrificio”, previsión criticable por cuanto parece favorecer comportamientos contrarios a la tenencia responsable que trata de fomentar la Ley.

Pues bien, LDBA introduce algunos importantes cambios que afectan a lo previsto en dichos artículos al imponer a los municipios la obligación de “recogida de animales extraviados y abandonados y su alojamiento en un centro de protección animal” (art.22.1). Se prevé que, para ello, deberán de contar con “un servicio de urgencia para la recogida y atención veterinaria disponible “las veinticuatro horas del día” que podrá ser gestionado por los propios servicios del Ayuntamiento o mediante cualquier fórmula de gestión indirecta (este es el sentido en el que debe de entenderse la referencia a las “entidades privadas” que utiliza el artículo) y “sin perjuicio de que, siempre que sea posible, se realice en colaboración con entidades de protección animal” (sin que, como es obvio, ello pueda implicar una dejación de las obligaciones que corresponde a los Ayuntamientos que no pueden descargar su responsabilidad en éstas³⁸). Junto a los animales extraviados y abandonados, y en

³⁶ En el mismo sentido, el art. 32 de esta Ley atribuye a los Ayuntamientos, entre otras, las funciones de a) Recoger, donar o sacrificar a los animales abandonados, perdidos o entregados por su dueño; y c) Albergar a estos animales durante los periodos de tiempo señalados en la misma.

³⁷ Lo que, tal y como demuestra la experiencia, solía ser, al menos hasta ahora, la práctica habitual.

³⁸ Así lo subraya LDBA en su Preámbulo: “Los capítulos VII y VIII establecen sendas obligaciones para las administraciones territoriales, de contar (...) con Centros Públicos de Protección Animal, propios o concertados, de forma que los propios Ayuntamientos se involucren en la protección animal y no hagan recaer exclusivamente dicha labor en entidades privadas y sin ánimo de lucro.

ausencia de otra previsión en la legislación autonómica, el apartado cuarto de este artículo atribuye a la Administración local (y subsidiariamente a la autonómica) la gestión y cuidado de los animales desamparados³⁹ o de aquéllos otros “cuyos titulares no puedan atenderlos debido a situaciones de vulnerabilidad, sin perjuicio de que puedan contar con la colaboración de entidades de protección animal debidamente registradas”. El párrafo segundo de este art. 22.1 permite que “esta responsabilidad” pueda derivarse “a las agrupaciones de municipios o, en su caso, a las diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares o a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla”.

De este apartado resulta, entonces, que los Ayuntamientos están obligados a ocuparse de la recogida y alojamiento en un centro de protección animal de los animales extraviados, abandonados o desamparados debiendo contar para ello con un servicio de urgencia disponible las 24 horas. Esta gestión podrá desempeñarse mediante fórmulas de gestión directa o indirecta y puede derivarse -que en los casos en que se trate de Ayuntamientos pequeños que no dispongan de medios para ello- en agrupaciones de municipios o diputaciones provinciales o, incluso, en las Comunidades autónomas.

La principal novedad es que se impone el alojamiento de los animales en un centro de protección sin fijación de plazo, por lo que no será posible su sacrificio “salvo por motivos de seguridad de las personas o animales o de existencia de riesgo para la salud pública debidamente justificado por la autoridad competente”. De este modo la Ley atiende a una de las reclamaciones más demandadas por diversas organizaciones de protección animal cual es la prohibición del sacrificio (o “sacrificio cero”) “en los centros de protección animal ya sean públicos o privados, clínicas veterinarias y núcleos zoológicos en general por cuestiones económicas, de sobrepoblación, carencia de plazas, imposibilidad de hallar adoptante en un plazo determinado, abandono del responsable legal, vejez, enfermedad o lesión con posibilidad de tratamiento, ya sea paliativo o curativo, por problemas de comportamiento que puedan ser reconducidos, así como por cualquier otra causa asimilable a las anteriormente citadas”, haciendo general una medida ya prevista en algunas Comunidades autónomas -como Madrid, Cataluña, Galicia y Murcia- a todo el territorio español. Previendo las dificultades que disponer de un centro de protección animal propio puede suponer para ciertos municipios, el apartado tercero del art. 22 prevé que se “podrán suscribir convenios de colaboración con centros mancomunados pertenecientes a otras administraciones o contratados (...). En tal caso, se dispondrá de una instalación temporal municipal para albergar a los animales hasta su recogida

³⁹ Art. 3 apartado f).

da por el servicio correspondiente, que reúna los requisitos de espacio, seguridad y condiciones para el bienestar de los animales alojados”.

En relación con el contenido de este artículo pueden comentarse varios aspectos:

- En primer lugar, se considera excesiva la imposición de “un servicio de urgencia para la recogida y atención veterinaria disponible las 24 horas del día”, obligación cuyo cumplimiento supone un elevado coste a los Ayuntamientos y que llevó a varios grupos parlamentarios a proponer su supresión⁴⁰.

- En segundo lugar, es criticable que el apartado tercero de este artículo imponga –para el caso de poblaciones que no dispongan de medios propios para el ejercicio de esta competencia, que podrán suscribir los correspondientes convenios de colaboración- que cuenten con una “instalación temporal” por cuanto dicha previsión no resulta coherente con la capacidad real de esos municipios⁴¹, además de obviar que es posible que régimen de gestión que puedan tener conveniado con otros centros puede incluir la recogida 24 horas.

- En tercer lugar, si bien resulta loable (y, sin duda, bienintencionada), la prohibición de sacrificio cero está ocasionando otros problemas que se están manifestando en ciertos núcleos poblacionales por cuanto como quiera que en los centros de protección tienen prohibido llevar a cabo el sacrificio de ningún individuo, lo que se está haciendo es, simplemente, no admitir ninguno más por encima de su capacidad, con lo que el número de animales quedan abandonados y desatendidos no deja de crecer⁴², con la consecuencia de que esta previsión –ideal, en teoría- está produciendo un efecto justamente contrario al perseguido por la LDBA.

- En cuarto lugar, llama la atención que la LDBA no contenga mención alguna a la prohibición –que en cambio sí aparece en la LPAA (art. 29.4)- de que los animales abandonados sean cedidos para ser utilizados en experimentación. Acaso esta omisión se deba al deseo de evitar una contradicción con lo previsto en el art. 23 del Real Decreto 32/2007, de 7 de noviembre, 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 docencia, en el que excepcionalmente se permite que el órgano competente pueda autorizar el uso

⁴⁰ Así lo hicieron el Grupo parlamentario popular (enmienda 452) y el Grupo Parlamentario vasco (enmienda 238). Asimismo –y por los mismos motivos- este último Grupo propuso la supresión de la obligación de que los centros públicos de protección animal cuenten con un servicio de animales con plena disponibilidad horaria (art. 23 apartado l).

⁴¹ Enmienda núm. 455 del Grupo parlamentario popular.

⁴² Según datos proporcionados por Affinity, en 2022 los centros de acogida recogieron 288,457 animales; teniendo en cuenta que «el 70% de los animales que llegan a los centros de acogida no están identificados, y que están en promedio entre tres y seis meses, el gasto económico para los Ayuntamientos es muy grande».

de animales asilvestrados y vagabundos de especies domésticas para la experimentación siempre que concurren los siguientes requisitos: a) que exista una necesidad esencial de realizar estudios relacionados con la salud y bienestar de estos animales o con amenazas graves para el medio ambiente o para la salud humana o animal, y b) que se justifique científicamente que la finalidad del procedimiento únicamente puede conseguirse con los mismos.

Dicho esto, en mi opinión, lo adecuado hubiera sido incluir en la LDBA esta prohibición con carácter general, con la previsión de que concurriendo las circunstancias excepcionales previstas en el RD citado, se pueda autorizar su uso, (sentido en el que también debe de interpretarse la previsión de la Ley andaluza).

- Finaliza este artículo encomendando a las entidades locales utilizar medios de control poblacional “no letal” de la fauna urbana que garantice, en todo caso, los derechos de los animales. Esta disposición ha provocado cierto revuelo por cuanto se ha razonado que como quiera que por fauna urbana, según el apartado t) del artículo 3 de la LDBA, se entiende “todo animal vertebrado que pertenece a una especie sinantrópica que, sin tener propietario o responsable conocido, vive compartiendo territorio con las personas, en los núcleos urbanos de ciudades y pueblos” y dentro de tal concepto se incluyen roedores (ratones, ratas), o palomas, ello conduciría a que, su amparo, no cabría su exterminio. Sin embargo, esta conclusión no es correcta por cuanto que el artículo se limita a priorizar (“antepondrán” se dice en el mismo) los medios de control no letal sin imponerlos, por lo que, de ser necesario, podrán utilizarse.

Por último, debe incidirse en que para la LDBA el abandono de un animal constituye infracción grave, en general, o muy grave si llega a producirse la muerte del animal, siendo las consecuencias previstas en para estos casos mucho más estrictas que las recogidas en la LPAA, tanto en lo relativo al importe de la multa⁴³ como en las medidas accesorias que pueden acordarse⁴⁴.

4. Obligaciones de los propietarios en relación con los excrementos y orina depositados por sus animales en la vía pública

⁴³ En efecto, aunque en la LPAA el abandono se considera como infracción muy grave en todo caso. No obstante, la multa por estas infracciones prevista en la Ley andaluza oscila entre los 2.001 a 30.000 mientras que en la LDBA esta horquilla oscila entre el mínimo de 10.0001 a 50.000 (en caso de infracción grave) o 50.001 a 200.000 euros (en caso de infracción muy grave).

⁴⁴ Así, por ejemplo, en la Ley estatal se prevé, con acierto en mi opinión, la posibilidad de que se proceda a la clausura definitiva de los locales o establecimientos donde se lleve a cabo la actividad ilícita (en la LPAA sólo se contempla la clausura temporal por un periodo máximo de dos años en el caso de infracciones muy graves); o la inhabilitación para la tenencia o el ejercicio de actividades relacionadas con animales por un periodo que puede llegar hasta diez años en el caso de infracciones graves (supuesto para el que la LPAA contempla un máximo de dos años -por lo que al ejercicio de actividades comerciales se refiere- y cuatro para la tenencia).

Una de las cuestiones con las que los regidores municipales deben de enfrentarse diariamente es la relativa a la falta de civismo de algunos propietarios de perros que obvian el deber de limpiar los restos que sus animales dejan en la vía pública cuando circulan por ella. Aun cuando pueda parecer una cuestión de menor importancia, -y al margen de los problemas de salubridad o, incluso, de seguridad⁴⁵ que ello plantea es indudable el notable impacto que la presencia de estos residuos en las calles tiene en la buena imagen de las ciudades y en el mantenimiento de su mobiliario urbano. A la vista de ello, a la obligación de limpiar las heces -prevista en la casi totalidad de las ordenanzas municipales- la LDBA añade la de diluir la orina, si bien la limita a las depositadas “en lugares de paso habitual de otras personas como fachadas, puertas o entradas a establecimientos”, previendo, además, que deberá realizarse con “productos biodegradables”.

Si bien en los últimos años se ha producido un notable avance en el comportamiento de los ciudadanos, aún dista mucho de haberse alcanzado un punto ideal. Como quiera que aún subsiste un alto grado de incumplimiento, un instrumento que se ha revelado como muy útil es la elaboración de un censo de animales de compañía en el que conste su ADN, lo que puede conseguirse fácilmente con una muestra de sangre o de saliva tomada por veterinario que se vincula al chip del animal, quedando finalmente registrado el genotipo en el censo municipal. Esta medida, además de ser eficaz para encontrar al dueño del can en caso de hurto o extravío, permitiría sancionarlo si se hallasen excrementos del mismo en la vía pública. Con notable implantación en municipios catalanes y valencianos, está ya prevista en las ordenanzas de algunas ciudades andaluzas como Málaga⁴⁶, que ha sido primera capital de provincia en España⁴⁷ que ha optado por este novedoso sistema. Por lo demás, ninguna objeción cabe hacer su ascunción por parte de las entidades locales a las que, recuérdese, corresponde mantener en adecuado estado de conservación y limpieza las vías públicas asegurando que se encuentran libres de obstáculos y residuos que permitan a los ciudadanos transitar por ellas en

⁴⁵ En este sentido, se han producido reclamaciones de responsabilidad patrimonial a los Ayuntamientos por los daños sufridos por peatones que han resbalado tras pisar excrementos de perros depositados en la vía pública (dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía 575/2017, o 442/2016). Lo habitual es que tales reclamaciones sean desestimadas con el argumento de que “es imposible que la Administración esté pendiente de todos y cada uno de los animales de compañía, asumiendo así la responsabilidad de sus dueños, para evitar que los excrementos de estos permanezcan en la calzada el tiempo suficiente para provocar alguna caída” (dictamen 575/2017, entre otros)

⁴⁶ En concreto, se trata de la Ordenanza de bienestar, protección y tenencia responsable de animales, cuyo texto está disponible en el siguiente enlace: <https://medioambiente.malaga.eu/export/sites/medioambiente/galleries/Legislacion/Animales/Animales-de-compania/02-Ordenanza-Municipal-Reguladora-de-Bienestar-Proteccion-y-Tenencia-Responsable-de-Animales-B.O.P.-12-de-abril-de-2017.pdf>

⁴⁷ En Andalucía, además de Málaga, contemplan esta medida las Ordenanzas de Maracena (Granada); Aracena y Bonares (Huelva) y Benalmádena y Rincón de la Victoria (Málaga).

adecuadas condiciones de seguridad⁴⁸. El principal problema que puede plantear su implantación es el recelo de los propietarios a realizar el desembolso que costee la toma del ADN. En las ciudades en las que ya se utiliza este escollo se ha salvado mediante la realización de convenios con los Colegios de veterinarios lo que permite ofrecer precios muy competitivos para su práctica, revelando, además, el valor de estos profesionales como intermediarios en la necesaria labor de información a los ciudadanos.

5. Acceso de animales de compañía a establecimientos de hostelería y restauración; edificios y dependencias públicas o destinados a la atención de personas sin hogar o en riesgo de exclusión social y otros espacios públicos

A) Acceso a establecimientos de hostelería y restauración

Por lo que se refiere a bares, cafeterías, restaurantes y demás establecimientos donde se consuman bebidas y comidas, la regla general es la de facilitar el acceso (“podrán facilitar la entrada de animales de compañía” dice el art. 29.2) siempre y cuando ello “no constituya un riesgo para las personas, otros animales y se limite a zonas que no estén destinadas a la elaboración, almacenamiento o manipulación de alimentos” y “sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sobre salud pública, las ordenanzas municipales o normativa específica”.

Esta última previsión obliga a tener en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre por el que se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor (norma básica de obligada observancia en todo el territorio español). De su lectura conjunta⁴⁹ resulta que deben distinguirse dos supuestos según se trate de la zona de manipulación y preparación de alimentos (cocinas de bares y restaurantes; hornos de obradores; lugar de preparación y manipulación carnes, pescados u otros alimentos, supermercados, mercados, comercios de alimentación, etc.) en la que el acceso con animales estará prohibida; o del acceso a las terrazas, comedores o zona de barra de cafeterías, restaurantes, en las que se deja libertad al operador para decidir –por tanto, sin necesidad de autorización administrativa previa, como exige alguna

⁴⁸ El art. 92.2, párrafos e) y f), del Estatuto de Autonomía para Andalucía, señala como competencias propias de los Ayuntamientos “la conservación de vías públicas urbanas y rurales” y “la ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas”.

⁴⁹ En particular, *vid.* los arts. 14 y 15 de dicho Real Decreto.

ordenanza⁵⁰- siempre que se cumplan los siguientes requisitos⁵¹: a) que se informe a los dueños o responsables de los requisitos de acceso; b) que permanezcan sujetos con una correa o trasportín o controlados por otros medios; y c) que presenten un comportamiento y estado de higiene adecuado sin signos evidentes de enfermedad como diarrea, vómitos, presencia de parásitos externos, secreciones anormales o heridas abiertas. Asimismo, prevé dicho artículo que “se evitará que los animales entren en contacto con el equipo y útiles del local, con el personal del establecimiento, así como con las superficies de las mesas y de la barra” y que en caso de contacto “se limpiarán y desinfectarán las zonas afectadas con los materiales adecuados”. Finalmente, se permite que se les de comer o beber utilizando, en todo caso, útiles expresamente diseñados para la alimentación de animales.

En definitiva, dependerá de la mejor o peor disposición de los propietarios (o empleados) de cada uno de estos establecimientos el facilitar discrecionalmente el acceso a los mismos sin que pueda oponerse, propiamente, un “derecho” a ello salvo que se trate de perros de asistencia (término que debe de entenderse de forma amplia, incluyendo los perros guía y los usados por personas con otro tipo de deficiencias –auditiva, física- o enfermedades –epilepsia, diabetes- etc.) o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “*en el cumplimiento de sus funciones* y bajo la supervisión de su responsable” en los que dicho acceso no podrá negarse. Resaltamos la parte en cursiva ya que entendemos que esta previsión se refiere, exclusivamente, a los perros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya que los perros de asistencia se encuentran siempre que acompañan a su propietario “*en el cumplimiento de sus funciones*”.

En cualquier caso, en el caso de que no se admita la entrada y estancia del animal deberá de indicarse mediante un distintivo que lo advierta y que sea visible desde el exterior del establecimiento. Si dicho distintivo no aparece, debe presumirse que la entrada está permitida.

B) Acceso a edificios públicos o para la atención de personas vulnerables

Frente a la prohibición absoluta de algunas ordenanzas⁵², la LDBA (art. 29.3) parte de la regla general de acceso de los animales de compañía a edificios públi-

⁵⁰ El art. 15.1 de la Ordenanza de Málaga parte de la prohibición general la entrada de animales de compañía en los establecimientos dedicados a la hostelería, si bien, permite que los propietarios de hoteles, restaurantes, bares, tabernas y aquellos otros establecimientos públicos en los que se consuman bebidas y comidas, puedan determinar las condiciones específicas de admisión previa autorización administrativa emitida por el órgano competente, supuesto en el que “deberán mostrar un distintivo que lo indique visible desde el exterior del establecimiento”.

⁵¹ Art. 14.2 del Real Decreto 1021/2022.

⁵² Así, por ejemplo, art. 15.3 de la Ordenanza municipal sobre tenencia de animales de compañía y animales potencialmente peligrosos de Málaga.

cos (entendidos como aquéllos en los que se alojen órganos de las Administraciones Públicas y/o se presten servicios a los ciudadanos), de manera que, para que dicho acceso pueda impedirse es preciso que la prohibición esté debidamente señalizada y sea visible desde el exterior, sin que pueda denegarse en otro caso. Corresponde, por tanto, a cada una de las Administraciones públicas regular -dentro del respeto a los derechos, límites y requisitos establecidos en la Ley- las condiciones de entrada de personas con animales de compañía a sus edificios.

La LDBA contiene una disposición novedosa en relación con el acceso de animales de compañía a establecimientos destinados a atender a personas en riesgo de exclusión social, personas sin hogar, víctimas de violencia de género y, en general, cualquier persona en situación vulnerable. Y es que una de las razones más comunes por la que los usuarios de estos centros rehúsan alojarse en los mismos reside en que no se les permite que lo hagan con sus animales de compañía. Consciente de ello el apartado 4º del art. 29 dispone que se facilitará el acceso el acceso de estas personas junto con sus animales de compañía a dichos establecimientos “salvo causa justificada expresamente motivada” para añadir que, en el caso de que el acceso con el animal de compañía no sea posible, de deberán de promover acuerdos con entidades de protección animal o proyectos de acogida de animales.

c) Acceso a otros espacios públicos

Por lo que se refiere al acceso a otros espacios públicos, tanto la LPAA (art 15) como la LDBA subrayan que los Ayuntamientos deberán disponer (“determinarán en todo caso” dice la LDBA) de lugares específicamente habilitados para el paseo y esparcimiento de animales de compañía, particularmente los de la especie canina (los llamados “parques caninos”). Esta previsión -añadida tras la aceptación de la enmienda propuesta por los Grupos parlamentarios plural y republicano⁵³- implica que la habilitación de tales espacios constituye una obligación para los Ayuntamientos que, por tanto, deberán tenerla presente a la hora de elaborar y aprobar los correspondientes instrumentos urbanísticos de su competencia. Añade la LPAA -en una previsión que, por obvia resulta innecesaria- que las Administraciones públicas “cuidarán de que los citados espacios se mantengan en perfectas condiciones de seguridad higiénico-sanitarias”.

Además, esta obligación (que se recoge de modo imperativo) la LDBA prevé que los Ayuntamientos “promoverán” (por tanto, se trata de una simple habilitación

⁵³ Enmiendas núms. 76 y 166 respectivamente (BOCG núm. 117-3, de 28 de noviembre de 2022). En justificación de la misma se argumentó que “La realidad de la presencia y convivencia con animales de compañía en los municipios determina la necesidad de que, sin perjuicio de que los animales puedan acceder y circular por otros espacios públicos, todos los Ayuntamientos indiquen de forma específica lugares expresamente destinados para el libre esparcimiento de los animales de compañía”.

y no una obligación como ocurre en el caso de los parques caninos) “el acceso a las playas, parques y otros espacios públicos de los aquellos animales de compañía que no constituyan riesgo para las personas, otros animales o las cosas”.

6. Acceso con animales de compañía a medios de transporte públicos y privados⁵⁴

Como ocurre con el acceso a los establecimientos públicos, la LDBA prevé que la admisión de animales de compañía en los transportes públicos y privados se facilitará siempre que no constituya un riesgo para las personas, otros animales o cosas, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sobre sanidad pública, en las ordenanzas municipales o normativa específica.

Con esta previsión la LDBA se limita a recoger una fórmula abierta, sin imponer este acceso (se “facilitará” dice en su art. 29.1), por lo que su efectiva realización -tratándose de transporte de viajeros dentro de un término municipal- dependerá de lo que se decida por cada Ayuntamiento que podrá regular las condiciones de acceso a los medios de transporte público colectivo (p.ej. autobuses; tranvías urbanos) en una Ordenanza elaborada al efecto (que deberá de concretar las condiciones de acceso más allá de las fórmulas genéricas recogidas en la LDBA que no pasan de ser un mero desideratum) o, en su caso -de no existir dicha Ordenanza o de forma complementaria a lo en ella previsto - regular dichas condiciones en los pliegos para la adjudicación del contrato de transporte (por cuanto, normalmente, el servicio se presta mediante fórmulas de gestión indirecta) o en los estatutos de la empresa pública que lo asuma.

En la actualidad, la mayor parte de los Ayuntamientos no regulan las condiciones de acceso de los animales de compañía en los transportes públicos y, cuando lo hacen, es para denegarlo salvo que se trate de perros guía (concepto restringido que dejaría fuera otras categorías como la de los perros “de asistencia”⁵⁵ o los usados por los cuerpos y fuerzas de seguridad). En algunos casos (como ocurre con la

⁵⁴ Entre los trabajos que se ocupan de alguno de los problemas que plantea el transporte de los animales -y que exceden del ámbito del presente estudio- pueden citarse los de ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, *El transporte intracomunitario de animales de compañía*. Reus, Madrid, 2018; y de la misma autora, “Algunas reflexiones sobre el transporte no comercial por carretera de animales de compañía en territorio español”, en DEL GUAYO CASTIELLA, I.; FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Los desafíos del Derecho público en el siglo XXI*. INAP, Madrid, 2019, págs. 745-764.

⁵⁵ Tienen la consideración de perros de asistencia los que auxilian a personas con otra discapacidad distinta de la visual, como puede ser la física (ayudando para abrir puertas, encender interruptores, recoger cosas del suelo...) la auditiva (avisando a sus dueños de distintos sonidos como timbres, teléfonos, u otros cotidianos); asimismo se incluyen en este grupo los llamados perros de “alerta” o “emergencias”, entrenados para asistir a personas que sufren ciertas enfermedades antes de una crisis (diabetes, epilepsia..).

actual Ordenanza de Málaga⁵⁶) se contiene una genérica habilitación (desprovista de eficacia real) permitiendo un acceso condicionado a que “existan espacios especialmente habilitados para ellos” y se acredite “que el animal reúne las condiciones higiénico-sanitarias y cumple las medidas de seguridad que se determinen reglamentariamente”.

Por lo que al taxi se refiere, el art. 29.1 de la LDBA prevé en su párrafo segundo que “no obstante, los conductores (.) del servicio público del taxi o de vehículos de turismo con conductor, facilitarán la entrada de animales de compañía en sus vehículos de manera discrecional, salvo circunstancias debidamente justificadas”.

7. Atención y alojamiento

Uno de los aspectos en los que la LDBA supone un sustancial avance en la protección de los animales de compañía es el relativo a la regulación de su cuidado y las condiciones en las que deben de mantenerse. Partiendo de que la Ley enumera entre las obligaciones específicas respecto de los animales de compañía “mantenerlos integrados en el núcleo familiar, siempre que sea posible por su especie, en buen estado de salud e higiene” (art. 26 a)⁵⁷, una de las que más trascendencia mediática ha tenido que es la que se refiere a la prohibición de dejar sin supervisión a cualquier animal de compañía. Dicho plazo será de tres días consecutivos (en general), si bien, en el caso de los perros no podrá ser superior a veinticuatro horas. Prohíbe asimismo la LDBA mantener habitualmente a perros y gatos en terrazas, balcones, azoteas, trasteros, sótanos, patios y similares o vehículos, obligación cuyo incumplimiento tiene la consideración de infracción grave (art. 74 o); o mantenerlos atados sin supervisión⁵⁸, comportamientos que, al margen de la sanción principal que corresponda, pueden dar lugar a a intervención del animal y su transmisión a un centro de protección animal o al que determine la autoridad competente

⁵⁶ Art. 14 de la Ordenanza de bienestar, protección y tenencia responsable de animales, cuyo texto está disponible en el siguiente enlace: <https://medioambiente.malaga.eu/export/sites/medioambiente/galleries/Legislacion/Animales/Animales-de-compania/02-Ordenanza-Municipal-Reguladora-de-Bienestar-Proteccion-y-Tenencia-Responsable-de-Animales-B.O.P-12-de-abril-de-2017.pdf>

⁵⁷ Como excepción, el apartado b) de este artículo prevé que los animales que, por razones incompatibles con su calidad de vida tamaño o características de su especie, no puedan convivir en el núcleo familiar, deberán disponer de un alojamiento adecuado, con habitáculos acordes a sus dimensiones y que los protejan de las inclemencias del tiempo, en buenas condiciones higiénico-sanitarias de forma que se facilite un ambiente en el que puedan desarrollar las características propias de su especie y raza; en el caso de animales gregarios se les procurará la compañía que precisen.

⁵⁸ En este contexto difícilmente puede justificarse la previsión contenida en el apartado 3 del art. 11 de la LPAA en el que se prevé que los perros que permanezcan atados deban de disponer “de un tiempo no inferior a una hora diaria, durante el cual estarán libre de ataduras y fuera de los habitáculos y habitaciones donde habitualmente permanezcan”

8. Identificación y registro

Una de las cuestiones sobre las que incide la LDBA es la relativa a la identificación (art. 51) y registro (art.54) de animales de compañía. Una y otro ya estaban previstas en todas las normas autonómicas. Por lo que a Andalucía se refiere, su regulación se contiene en los arts. 17 a 19 de la LPAA, desarrollados por el Decreto 92/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la identificación y los registros de determinados animales de compañía en esta comunidad (en adelante, DIR).

La LDBA introduce ahora una regulación más detallada de estas cuestiones introduciendo una serie de novedades a las que aludirá a continuación.

a) Identificación

Pese a que, como acaba de indicarse, es una obligación que se contempla en todas las leyes autonómicas, se trata, también, de una de las que presenta un mayor grado de incumplimiento (de hecho, según los datos de la Real Sociedad Canina de España –RSCE- apenas un 30% de los perros perdidos o abandonados en nuestro país contaban con un chip identificativo)⁵⁹.

Pues bien, a la tradicional identificación obligatoria de perros y gatos (prevista en el art. 17.1. de la LPAA y en los arts. 1 a 7 del DIR) la LDBA añade ahora, de forma obligatoria, a la de los hurones (ya contemplada en el DIR)⁶⁰, por cuanto, como ya se dijo, estos tienen, en todo caso, la consideración de animales de compañía, y la de las aves, manteniéndose la posibilidad –también prevista en Ley andaluza (art. 17.1)- de que, reglamentariamente, se extienda esta obligación a otras especies. El principal problema que plantea esta obligación es que se prevé que el sistema y procedimiento de identificación será distinto para cada especie (art. 51.1), remitiendo la Ley su concreción –como ocurre con otras previsiones de su articulado- a un futuro desarrollo reglamentario que, a la fecha que se redactan estas líneas, aún no ha tenido lugar; por lo demás, y como resulta del apartado segundo del art. 51, debe entenderse que dicho procedimiento singular se refiere al resto de animales de compañía que no sean perros, gatos, hurones o aves, por cuanto que para los tres primeros dicha identificación se hará –como hasta ahora- mediante la

⁵⁹ Este dato figura también en el Preámbulo de la LDBA donde puede leerse que si bien en la actualidad más de trece millones de animales de compañía están identificados y registrados, aún queda mucho por hacer por cuanto, un estudio realizado conjuntamente por el Departamento de Psiquiatría y Medicina Legal de la Universidad de la Universidad Autónoma de Barcelona y la Fundación Affinity constata que “únicamente el 27,7% de los perros que llegan a centros de acogida están identificados con microchip, mientras que en el caso de los gatos se reduce al 4,3 %” lo que “implica que la mayoría de los animales de compañía se encuentran fuera del control oficial (...) con el riesgo que ello supone tanto para su adecuada protección como para la propia seguridad y salud pública y la conservación de la biodiversidad”

⁶⁰ El Decreto andaluz 92/2005, ya contemplaba la identificación de estos animales de forma obligatoria junto con la de perros y gatos (art. 2).

inserción del correspondiente microchip (o “transponder”) o mediante anillado en el caso de las aves. Finalmente, debe de recordarse que una de las novedades de la LDBA es la imposición a los municipios de la obligación de identificar mediante microchip a los “gatos comunitarios” por cuanto, como se dijo, la LDBA impone a estas Administraciones importantes competencias respecto de la gestión de las colonias felinas.

Distingue además la LDBA entre una identificación “inicial” –que sólo podrá hacerse a nombre de una persona criadora registrada, entidad de protección animal o Administración pública- y una posterior en caso de que el animal se transmita a otras personas físicas o jurídicas, si bien como se ha puesto de manifiesto por la Confederación empresarial veterinaria española (CEVE) el problema es que los registros de entidades y criadores a los que hace referencia la LDBA (art. 10.6 e) aún no han sido creados, por lo que su aplicación queda en suspenso hasta el momento en que ésta se materialice.

b) Registro

Además del Registro municipal de animales de compañía (previsto en el art.18 de la LPAA y 8 y 9 del DIR); el Registro central de animales de compañía (contemplado en el art. 19 LPAA y 10 del DIR) y el Registro de criadores de animales de compañía al que antes se aludió, la LDBA contempla el Registro de entidades de protección animal (art. 10.6 a); de profesionales de comportamiento animal (art. 10.6 b); de animales de compañía (art. 10.6 c) y de núcleos zoológicos de animales de compañía (art. 10.6 d). La información contenida en ellos se coordinará a través del Sistema central de registros para la protección animal cuyo objetivo, además de la coordinación entre los diferentes registros dependientes de las comunidades autónomas (art. 9.1), es servir de apoyo a las diferentes Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias en materia de protección y derechos de los animales (art. 10).

Por lo que a los municipios se refiere –y como se apuntaba al inicio de este trabajo- el artículo 19.14 b) de la LAULA, enumera entre sus competencias “la gestión y disciplina en materia de animales de compañía y animales potencialmente peligrosos, y la gestión de su registro municipal”. Será precisamente en el registro del Ayuntamiento donde habitualmente viva el animal donde deberán ser inscritos los perros y gatos “así como otros animales que se determinen reglamentariamente” en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de su nacimiento o en el de un mes desde su adquisición o cambio de residencia. Asimismo, deberá comunicarse la cancelación de la inscripción en el plazo de un mes desde el fallecimiento del animal, o desde que tuvo lugar su pérdida o transmisión. Los datos de todos los

registros municipales se volcarán en el Registro central de animales de compañía al que los Ayuntamientos deberán de comunicar de forma periódica y, como mínimo cada seis meses, las altas y bajas de los animales inscritos en el registro municipal. Para facilitar la realización de los censos y registros se prevé la posibilidad de realizar convenios con los colegios de veterinarios.

IV. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

El papel de las entidades locales en la protección de los animales de compañía se ha producido desde las primeras normas conocidas en la materia. Tras la promulgación de la LDBA este papel se intensifica con la imposición de nuevas obligaciones (p.ej. en relación con las colonias felinas o la protección de animales en caso de catástrofes o calamidades públicas) y la reformulación o intensificación de otras tradicionales (p.ej., competencias sobre animales abandonados o perdidos, sobre el registro municipal de animales de compañía; control de apertura de centros veterinarios; vigilancia, control y comprobación de denuncias, etc.)

Si bien la Ley responde a un loable propósito unificador y de seguridad jurídica, presenta, a mi juicio, algunas deficiencias que podrían haberse evitado si en su tramitación no se hubiera prescindido de los informes de los órganos consultivos y con el consenso de alguno de los principales sectores profesionales implicados entre los que destacan, en particular, el de los veterinarios.

El carácter básico de la LDBA entre cuyos objetivos figuran –tal y como consta en su Preámbulo– unificar y armonizar definiciones existentes en las actuales normativas vigentes “para una mejor aplicación atendiendo a los principios de eficacia y seguridad jurídica” obligará, en algunos casos, a los municipios a adaptar sus ordenanzas y, en otros a promulgar las correspondientes normas de desarrollo estatales o autonómicas.

En definitiva, puede afirmarse que serán precisamente las entidades locales las encargadas de velar por el cumplimiento de la mayor parte de las obligaciones que consagra la Ley jugando un destacadísimo papel en el control de la identificación de los animales; el funcionamiento de centros veterinarios; las labores de concienciación y educación ciudadana, la garantía del buen trato a los animales o la prevención y sanción de ciertas conductas entre otras muchas.

Sin embargo, y como se ha constatado, la cuestión es que, como tantas otras veces ha ocurrido en este ámbito, la imposición de estas obligaciones no viene acompañada con la previsión en la Ley de una adecuada financiación. Como es evidente, para que los entes locales puedan acatar con solvencia estas nuevas obligaciones

deberán disponer de los adecuados medios personales y materiales, lo que supondrá un verdadero problema, sobre todo, para los municipios más pequeños, al verse se obligados a consignar para ello importantes cantidades de dinero de sus ya, por lo común, exiguos presupuestos.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALMONACID LAMELAS, V., En “Incidencia de la nueva Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales en las competencias de las entidades locales”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 30 de marzo de 2023 (ref. La Ley 2891/2023).

ALONSO GARCÍA, E., “El bienestar de los animales como seres sensibles sintientes: su valor como principio general, de rango constitucional, en el derecho español”, *La Ley* núm. 1120 (2011) págs.1-50.

ARANA MUÑOZ, E., “Animales de compañía y Administración local” en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2006. págs. 727-754.

BARCELONA LLOP, J., “Las competencias de los municipios en materia de protección civil”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local* núm. 9 (2018), págs. 247-303.

BRELS, S., (2012) “El bienestar de los animales: un nuevo principio general y constitucional de Derecho comunitario. Sentencia Jippes, TJCE, 2001”, *Derecho Animal. Forum of Animal Law Studies*, 2012, Vol. 3, n.º 2, pág. 1-7, accesible en el siguiente enlace: <https://raco.cat/index.php/da/article/view/349599>.

CASADO CASADO, L., “La tutela del bienestar animal en el ordenamiento jurídico-administrativo en España. Especial referencia a los animales de compañía” en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 11, núm. 2, págs. 48-102 (maio/ago. 2020), accesible en el siguiente enlace: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i2.27708).

FUENTES i GASÓ, J.R y EXPÓSITO LÓPEZ, O., “El régimen jurídico de protección de las colonias felinas y los entes locales”, *RAAP* núm. 113 (2022), págs. 47-74.

GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español (Vol. II)*. Eunsa, Navarra, 1987.

LÓPEZ RAMÓN, F., *La protección de la fauna en el Derecho español*. Ediciones del Instituto García Oviedo, núm. 48, Sevilla 1980.

MEDINA MARTÍN, E.M., “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 Interdisciplinarios de Bienestar Animal* núm. 6 (2020), págs. 1-101.

MUÑOZ MACHADO, S., “Los animales y el Derecho”, en MUÑOZ MACHADO, S. et al., *Los animales y el Derecho*. Civitas, Madrid 1999, págs. 135-162.

PÉREZ MONGUIÓ, J. 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, núm. 4 (2004), págs. 44-50.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, “Hacia un concepto real de animal de compañía”, *Animalia* núm. 127 (2001), págs. 42-48.

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

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

PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, “El bienestar animal como una nueva concepción de la protección”, en *Animalia: revista profesional de los animales de compañía* núm. 189 (2006), págs. 56-60.

RADFORD, M., *Animal Welfare Law in Britain. Regulation and Responsibility*. Oxford University Press, 2001.

RIECHMANN, J., en “La dimensión jurídica: ¿derechos para los animales?”, en MOSTERÍN, J. y RIECHMANN, J., *Animales y ciudadanos*. Talasa, Madrid, 1995, págs. 190-203.

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

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.^a-L., “Algunas reflexiones sobre el transporte no comercial por carretera de animales de compañía en territorio español”, en DEL GUAYO CASTIELLA, I.; FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Los desafíos del Derecho público en el siglo XXI*. INAP, Madrid, 2019, págs. 745-764.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.^a L., “Animales potencialmente peligrosos. Algunas consideraciones sobre su régimen jurídico administrativo”, *RArAP* núm. 39-40 (2012), págs. 211-267.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.^a L., “Legislación y bienestar animal”, *CEF Legal. Revista práctica de Derecho* núm. 60 (enero 2006), págs. 55-86.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.^a L., en “Los animales domésticos y el Derecho: en particular, el régimen jurídico de los animales de compañía”, en *Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el siglo XXI*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, INAP, 2002, págs. 1207-1240.