

## Sobre la competencia municipal para la recogida y el mantenimiento de los animales. Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales

### Contenidos

Aunque la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no haga uso, en ningún momento, del término animal, ello no significa que las entidades locales y, en particular los municipios, carezcan de competencias en esta materia.

No son pocas las competencias propias que, reconocidas a los municipios en el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, inciden, coadyuvan o interfieren con cuestiones relativas a los animales. Entre ellas se puede destacar, sin ánimo de exhaustividad, las relativas al medio ambiente urbano, seguridad pública (policía local y protección civil) o la protección de la salubridad pública, lo que ha dado lugar a la regulación, mediante Ordenanza Municipal, de la tenencia de animales, visión (la de la mera tenencia) que, con el paso del tiempo ha ido evolucionado hacia de la protección y, en la actualidad, a la del bienestar animal.

En este contexto se aprueba y publica la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (Boletín Oficial del Estado de 29 de marzo de 2023), que, conforme a lo dispuesto en su propio artículo 1.1 “tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección, garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad, sin perjuicio de la sanidad animal que se regirá por la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, y por las normas de la Unión Europea”.

Objeto que se explica en el apartado segundo de ese mismo artículo 1 al indicar que “se entiende por derechos de los animales su derecho al buen trato, respeto y protección, inherentes y derivados de su naturaleza de seres sintientes, y con las obligaciones que el ordenamiento jurídico impone a las personas, en particular a aquéllas que mantienen contacto o relación *con ellos*”.

Se trata de un desarrollo de las ideas ya presentes en las últimas modificaciones del Código Civil (Ley 17/2021, de 15 de diciembre) que descosifica, desde un punto de vista privado, al establecer que “los animales son seres vivos dotados *de sensibilidad*”, por lo que “solo les será aplicable el régimen jurídico de los bienes y de las cosas en la medida en que sea compatible con su naturaleza o con las disposiciones destinadas a su protección” y que “el propietario, poseedor o titular de cualquier otro derecho sobre un animal debe ejercer sus derechos sobre él y sus deberes de cuidado respetando su cualidad de ser sintiente,

asegurando su bienestar conforme a las características de cada especie y respetando las limitaciones establecidas en ésta y las demás normas vigentes”, previsiones que vienen a configurar lo dispuesto en los apartados primero y segundo del artículo 333 bis del Código Civil.

Ahora bien, sin poner en duda las intenciones del legislador y partiendo, como premisa, que el respeto al medio ambiente, en general, y a los animales, en particular, son un claro indicativo tanto del sentido como de la sensibilidad de una sociedad, lo cierto es que esta Ley, la de protección de los derechos y el bienestar de los animales, es, desde una perspectiva jurídica, completa e, incluso, confusa.

La disposición final sexta de la propia Ley establece, en el apartado primero, su carácter de legislación básica (con las excepciones que se señalan en el apartado segundo) al tiempo que indica que se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente (estos es, de las materias 13ª, 16ª y 23ª del artículo 149.1 de la Constitución), lo que no impide que en el apartado II del Preámbulo se señale que:

La presente ley tiene como objetivo implementar mecanismos legales con el fin de fomentar la protección animal y prevenir el alto grado de abandono de animales en nuestro país, estableciendo un marco común en todo el territorio español, implicando a los poderes públicos y a la ciudadanía en el respeto a todos los animales.

Así, las diferentes comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla han elaborado, en sus respectivos ámbitos territoriales, un conjunto heterogéneo de normas relativas a la protección y bienestar animal, que recogen, con diferente alcance, pautas de comportamiento hacia los animales, lo que justifica la necesidad de dotar de coherencia al régimen jurídico de la protección de los animales en nuestro país, fijando un mínimo común de derechos y obligaciones con los animales con independencia del territorio en el que se desenvuelven.

Por su parte, las administraciones locales, en el marco de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, constituyen un elemento fundamental para hacer efectivas las disposiciones previstas en esta ley, 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.

Se trata, sin duda alguna, de un ámbito de regulación en el que confluyen competencias de todas las Administraciones territoriales que, por otra parte, presentan fronteras difusas e imprecisas.

En lo que aquí interesa, y en referencia al ámbito local, en ese mismo Preámbulo de la Ley se indica que:

*“Los capítulos VII y VIII establecen sendas obligaciones para las administraciones territoriales, de contar tanto con protocolos de tratamiento de animales en situaciones de emergencia, muchas veces olvidados, lo que provoca consecuencias negativas en sus propietarias y propietarios, como 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”.*

#### Protocolos en situaciones de emergencia

No resulta demasiado preciso el Preámbulo en este sentido.

La referencia a los protocolos de en situaciones de emergencia (que se corresponde a la mención que, como se acaba de señalar, el Preámbulo realiza al capítulo VII) lo es al artículo 21 en el que se señala que “los Planes de protección civil contendrán medidas de protección de los animales, adecuadas a las disposiciones de esta ley”, previsión que ciertamente resulta tan lacónica (y lo es mucho) como imprecisa.

#### Centros públicos de protección animal

No ocurre lo mismo con las obligaciones que se efectúan en el capítulo VIII (artículos 22 y 23 de la Ley) en el que se vienen a regular las cuestiones relativas a los centros públicos de protección animal, tanto en lo relativo a la recogida y atención de animales artículo 22) como a lo referente a las obligaciones de los Centros públicos de protección animal (artículo 23).

Previsiones taxativas que se inician con la imposición de una obligación a los Ayuntamientos al establecerse, como mandato general, que *“corresponderá a los ayuntamientos la recogida de animales extraviados y abandonados y su alojamiento en un centro de protección animal”* (inciso inicial del artículo 22) a lo que se añade una previsión específica, como es la de que *“para ello deberán contar con un servicio de urgencia para la recogida y atención veterinaria de estos animales, disponible las veinticuatro horas del día”* sobre la que, además, se precisa que *“esta gestión podrá realizarse directamente por los servicios municipales competentes o por entidades privadas, sin perjuicio de que, siempre que sea posible, se realice en colaboración con entidades de protección animal”.*

Previsiones que se completan, de un lado, con las relativas a la prestación del servicio (que podrá ser propio, mancomunado o concertado) y que, en ausencia de medios, podrá prestarse mediante la suscripción de “convenios de colaboración con centros mancomunados, pertenecientes a otras administraciones o contratados” (artículo 22.3). Y, de otro, con el catálogo de obligaciones que se imponen a esos centros públicos de protección animal (artículo 23.1).

#### Animales de compañía

Pero además de las dos referencias señaladas en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, encontramos otra

expresa a los ayuntamientos en materia de animales de compañía, cuestiones a las que refieren los artículos 26 a 30.

Así, en el artículo 29.7 se establece, por una parte, que “sin perjuicio de lo establecido en sus ordenanzas municipales, los Ayuntamientos promoverán el acceso a playas, parques y otros espacios públicos de aquellos animales de compañía que no constituyan riesgo para las personas, otros animales o las cosas” y, por otra que “sin perjuicio de su acceso a estos y otros espacios, los municipios determinarán en todo caso lugares específicamente habilitados para el esparcimiento de animales de compañía, particularmente los de la especie *canina*”.

Este artículo 29 tiene, en virtud de lo dispuesto en la ya mencionada disposición final sexta, carácter básico y su redacción es ciertamente peculiar en tanto que no ignora (ni puede hacerlo) que en muchas Ordenanzas de municipios marítimos se imponen restricciones (prohibición de circulación y estancia) de animales a lugares como las playas, así como a otros lugares como piscinas públicas, parques infantiles o jardines.

Una norma complicada

Porque en su relación con las competencias locales comienza con una atribución a los ayuntamientos de una competencia que, o bien les corresponde (por interpretación de las establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local) o, si se entiende que no les corresponde, se puede delegar. Eso es lo que establece el artículo 7 de la Ley de Bases de Régimen Local al indicar que “*las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación*” (apartado primero) y que “*el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias*” (apartado tercero). Pero no existe una previsión para atribuir competencias sin, como sucede en este caso, la correlativa modificación de la Ley de Bases de Régimen Local.

Se establece la competencia del Municipio en cuanto a “*la recogida de animales extraviados y abandonados y su alojamiento en un centro de protección animal*” y se hace por igual para todos los municipios. Es decir, debe entenderse que se trata de una competencia de las previstas en el artículo 26.1 a) de la Ley de Bases de Régimen Local, como servicio que ha de prestarse en todos los municipios, como las de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Previsiones que, en ese sentido, y por mucho que la propia Ley contenga previsiones en cuanto a su gestión (artículo 22) se enuncia de una forma confusa y hacer una referencia expresa (que bien hubiera sido deseable) a la efectuada en el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y que permite a las Diputaciones Provinciales, o entidades equivalentes, la coordinación de esos

servicios básicos que, cualquier municipio, por el simple hecho de serlo y con independencia de la población que tenga, tiene la obligación de prestar.

Pero una cosa es la voluntad de la Ley, de cuyas buenas intenciones no se puede dudar, y otra, muy distinta por cierto, que el legislador entienda y comprenda lo que es un municipio (en especial los de pequeño tamaño). Y toda la sensibilidad que la Ley tiene con los animales desaparece en relación a los municipios, entidades locales, también sintientes, merecedoras de una protección inversamente proporcional a su tamaño.