

**LA POTENCIAL REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES DE CATALUÑA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 7/2023 DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y BIENESTAR DE LOS ANIMALES**

**THE POTENTIAL REFORM OF THE ANIMAL PROTECTION LAW OF CATALONIA AFTER THE ENTRY INTO FORCE OF LAW 7/2023 ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND WELFARE OF ANIMALS**

JORGE ANTONIO JIMÉNEZ CARRERO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo*

*Universidad Europea de Madrid*

[jorge.jimenez3@universidadeuropea.es](mailto:jorge.jimenez3@universidadeuropea.es)

Data de recepció: 11 de maig de 2025 / Data d'acceptació: 6 d'octubre de 2025

**RESUMEN:** El presente trabajo pretende valorar el encaje jurídico del texto refundido de la Ley de protección de los animales de Cataluña, aprobada el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, considerando la reciente entrada en vigor de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. En primer lugar, se plantean algunas cuestiones contempladas en ambas legislaciones y que, eventualmente, podrían suponer una conculcación de la legislación básica estatal. A continuación, se analiza si la Ley 7/2023 pudiera haberse excedido en su condición de legislación básica, agotando así la regulación de la materia, sin dejar espacio para la ulterior regulación autonómica. Finalmente, se hacen una serie de propuestas de reforma de la Ley de protección de los animales de Cataluña con vistas a un desarrollo legislativo más acorde con la Ley 7/2023, buscando un mejor acoplamiento entre la legislación básica y la legislación catalana.

**ABSTRACT:** This paper aims to assess the legal relevance of the revised text of the Catalan Animal Protection Law, approved by Legislative Decree 2/2008 of April 15, considering the recent entry into force of Law 7/2023 of March 28, on the protection of animal rights and welfare. First, it raises some issues addressed in both laws that could potentially violate basic state legislation. Therefore, it analyzes whether Law 7/2023 may have exceeded its status as basic legislation, thus exhausting the regulation of the subject matter and leaving no room for further regional regulation. Finally, it presents a series of proposals for reforming the Catalan Animal Protection Law with a view to a legislative development more in line with Law 7/2023, seeking a better alignment between the basic legislation and Catalan legislation.

**RESUM:** Aquest treball pretén valorar l'encaix jurídic del text refós de la Llei de protecció dels animals de Catalunya, aprovada el Decret legislatiu 2/2008, del 15 d'abril, considerant la recent entrada en vigor de la Llei 7/2023, del 28 de març, de protecció dels drets i el benestar dels animals. En primer lloc, es plantegen algunes qüestions contemplades ambdues legislacions i que, eventualment, podrien suposar una conculcació de la legislació bàsica estatal. A continuació, s'analitza si la Llei 7/2023 podria haver-se excedit en la seva condició de legislació bàsica, esgotant així la regulació de la matèria, sense deixar espai per a la regulació autonòmica ulterior. Finalment, es fan un seguit de propostes de reforma de la Llei de protecció dels animals de Catalunya amb vista a un desenvolupament legislatiu més ajustat a la Llei 7/2023, buscant un millor encaix entre la legislació bàsica i la legislació catalana.

**PALABRAS CLAVE:** legislación básica — Ley 7/2023 — protección animal en Cataluña — desarrollo legislativo de normas básicas — Decreto Legislativo 2/2008.

**KEYWORDS:** basic legislation — Law 7/2023 — animal protection in Catalonia — legislative development of basic standards — Legislative Decree 2/2008.

**PARAULES CLAU:** legislació bàsica — Llei 7/2023 — protecció animal a Catalunya — desenvolupament legislatiu de normes bàsiques — Decret Legislatiu 2/2008.

**SUMARIO:** I. EL CARÁCTER ESENCIALMENTE BÁSICO DE LA LEY 7/2023: PREVIA DELIMITACIÓN DE LA NATURALEZA DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA POR PARTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. II. ANÁLISIS SOBRE LA CONFORMIDAD ENTRE LA LEGISLACIÓN CATALANA Y LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL. 1. La regulación sobre el sacrificio. 2. La inspección y vigilancia de animales de compañía. 3. El régimen sancionador. III. LA LEY 7/2023, ¿TRASCIENDE LO BÁSICO AGOTANDO LA REGULACIÓN SOBRE PROTECCIÓN ANIMAL? IV. PROPUESTAS DE REFORMA PARA UN MEJOR DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN CATALANA A LA LUZ DE LA LEY 7/2023. 1. La gestión y protección de animales abandonados y de animales en situación de desamparo (art. 22 Ley 7/2023). 2. La gestión de los gatos comunitarios (art. 39 Ley 7/2023). 3. Establecimiento de medidas reeducadoras cuando el sujeto responsable de una infracción sea menor. V. COMENTARIO FINAL VI. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. EL CARÁCTER ESENCIALMENTE BÁSICO DE LA LEY 7/2023: PREVIA DELIMITACIÓN DE LA NATURALEZA DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA POR PARTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Tal como recoge el DPEJ – Diccionario panhispánico del español jurídico (2025) hemos de entender como legislación básica: “Legislación que se limita a regular los aspectos principales o esenciales de la materia que trata, dejando espacio regulatorio para ulteriores normas de desarrollo”.

La base a nivel constitucional la encontramos en el art. 149 de la Constitución Española (CE), en el que podemos encontrar diversos patrones de competencias estatales exclusivas que engloban la potestad para dictar legislación básica, como, por ejemplo, el apartado 23<sup>a</sup> del mencionado precepto:

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

23.<sup>a</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

Partiendo de la definición dada por el DPEJ, resulta oportuno, siquiera de manera breve, traer a colación algunas reflexiones relativas a la llamada legislación básica desde el punto de vista del ordenamiento jurídico español.

Así, Jiménez Campo (1989: 41 y 42) señala:

No es útil divagar, por consiguiente, en torno a una *Idea* constitucional de lo básico, pero sí es posible —y preciso, según creo— seguir reflexionando sobre el modo de identificación política y, en su caso, jurisdiccional de las reglas con las que pretendan las instituciones generales del Estado ejercer las competencias que les atribuye, al efecto, el art. 149.1 de la Constitución en varios de sus apartados. Se trata, y a ello quiere contribuir este trabajo, de examinar las condiciones en las que una cierta regla estatal pueda ser tenida por «básica», **a la vista ya de su propio contenido dispositivo, ya de la estructura de su enunciado o, en fin, de su rango formal**, pues son éstos, como es sabido, los criterios que, conjunta o separadamente, se han venido proponiendo por la doctrina, y utilizando por los tribunales, para lograr aquella identificación de las reglas que corresponde dictar al Estado, en virtud de su competencia, y que han de ser respetadas por cada Comunidad Autónoma al desplegar la suya propia.

En este orden de ideas, conviene aclarar que no se ha de confundir el concepto de “legislación básica” con el concepto de “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1. 1ª de la Constitución). Citando a Barnés (2004: 816):

Si, por un lado, se postula enfáticamente que «condiciones básicas» y «legislación básica» no son una misma cosa, por otro, sin embargo, se admite una cierta similitud entre ambas, puesto que, a la postre, la regulación estatal presenta notables analogías, cualquiera que sea la vía que se emprenda.

El problema consiste, pues, en que la competencia exclusiva para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», en la práctica, tiende a convertirse, con una desenfocada visión expansiva, en una suerte de legislación básica.

No obstante, y volviendo al tema central de la cuestión, se ha de señalar que, lógicamente, ha sido el Tribunal Constitucional, en tanto en cuanto “intérprete supremo de la Constitución” (art. 1 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional) el que ha venido delimitando con sus resoluciones el alcance del concepto de legislación básica. Así, una primera resolución en la que hemos de fijar la atención es la Sentencia 32/1981 de 28 Jul. 1981 (Rec. 40/1981).

En el fundamento jurídico 5º, se explican las características que atañen a la legislación básica estatal:

corresponde al [Estado] la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, [...]. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente.

Esta doctrina está estrechamente vinculada con el concepto constitucionalmente regulado de “autogobierno o autonomía local”, contrapuesto a una suerte de régimen unívoco local, contrario al espíritu de la Carta Magna. Como señala Torralba Mena (2023: 9 y 10):

Adicionalmente, toda a regulación na materia deberá partir das previsións contidas na Constitución respecto da Administración Local no artigos 140 a 142 (capítulo segundo do título VIII, “Da administración local”), que garante **o dereito á autonomía local**.

Resulta interesante destacar un aspecto por encima de otros más tendentes a definir el concepto de legislación básica, y este es el margen de maniobra que queda para los entes regionales, siendo en el caso español, las Comunidades Autónomas. Es decir, los entes regionales disponen de autonomía mientras legislen en el contexto marcado por la legislación básica estatal.

En este orden de ideas, la citada sentencia resuelve una cuestión fundamental relativa a la relación temporal entre la legislación básica estatal y la legislación autonómica de desarrollo. Nos referimos a si el orden cronológico de ambas normas incide de alguna manera en su correcta articulación, es decir, si es

necesario que “la promulgación de la Ley estatal haya de preceder siempre necesariamente a la promulgación de la Ley de la Comunidad Autónoma” (STC 32/1981).

La primera aclaración que hace el TC tiene que ver con una cuestión formal de la legislación básica. Se plantea si el Estado, en ejercicio de dicha competencia (consistente en elaborar legislación básica), debe fijar este tipo de normativa básica en una norma de rango legal. Lo cierto es que el TC, en un primer momento jurisprudencial, desecha esta idea al indicar que “la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente”.

Atendiendo a esta primera interpretación del TC, hemos de considerar que, a la hora de ubicar esta normativa básica, se ha de poner el foco en el contenido material de las normas, no tanto en su continente o aspecto formal (o incluso en su propia autodenominación como básicas -ya sean normas de rango legal, reglamentario, etc.). No obstante, este primer enfoque no aclara la duda relativa a la temporalidad.

Lo cierto es que de la lectura de la sentencia 32/1981 se entiende que el TC permite a los legisladores autonómicos llevar a cabo tal actividad legislativa antes de la existencia de legislación básica estatal, no sin hacer previamente algunas advertencias:

- Una legislación autonómica promulgada antes de que el legislador estatal apruebe la normativa básica tendrá, a priori, unos márgenes más angostos al no conocer todavía cuál será la normativa básica.
- Si una región —Comunidad Autónoma— elabora legislación autonómica sobre una materia para la que existe competencia estatal para promulgar legislación básica, dicha legislación regional adolecería de cierta inseguridad jurídica, ya que la futura normativa básica puede impactar a la norma autonómica adoptada previamente.

Sin embargo, en este sentido, el TC deja libertad a las autoridades legislativas autonómicas al disponer:

De una parte, cabe pensar que la legislación dictada por las Comunidades Autónomas antes de que el legislador estatal establezca las bases a que debe ajustarse la Administración local del futuro, ha de moverse posiblemente dentro de límites más estrechos, [...] De la otra, es también claro que esta legislación de las Comunidades, en cuanto que puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas que, dentro de su competencia, establezca en su día el legislador estatal, nace ya afectada, por así decirlo, de una cierta provisionalidad. [...] La misión propia del Tribunal Constitucional es solo la de apreciar si, al legislar, el Parlamento de la Comunidad Autónoma [...], ha respetado o no las bases que de la legislación vigente cabe inducir.

Además, en este orden de ideas, resulta pertinente citar lo recogido por Setuáin Mendía (2018: epígrafe I) al señalar que el principio de prevalencia ubicado en la Constitución (art. 149.3 CE) puede ser aplicado por la Administración de forma directa:

Así las cosas, la STC 102/2016, de 25 de mayo ha supuesto un punto de inflexión en esta consolidada doctrina, en la medida en que ha admitido la utilización directa del principio de prevalencia por parte de los operadores jurídicos –Tribunales de justicia, pero también Administraciones públicas– sin intervención del intérprete constitucional.

En otro orden de ideas, y siguiendo la línea jurisprudencia del TC, otra resolución fundamental que se ha de tener en cuenta es la Sentencia 69/1988 de 19 Abr. 1988, (Rec. 66/1984), consistente en un conflicto positivo de competencias entre el nivel estatal y el nivel autonómico catalán (Vidal Prado, 2014). El conflicto versa sobre la posible conculcación de una normativa básica estatal por parte de Cataluña.

Por un lado, la referida sentencia parte de la naturaleza que tiene la legislación básica estatal, esto es, el establecimiento de una regulación mínima que deje libertad a otras regulaciones autonómicas, expresadas en el marco de la primera:

Esta concurrencia de competencias normativas hace que el sistema solo quede cerrado mediante la producción por el Estado de la ordenación que defina [...] los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas...

En primer lugar, resulta función del TC evitar “que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas” en el supuesto de que el Estado haga una utilización abusiva de su competencia para elaborar normativa básica. En segundo lugar, se trata de acabar con la “ambigüedad permanente” consistente en permitir al Estado que pueda adoptar cualquier normativa, independientemente de su escalón jerárquico (rango legal o reglamentario), que pueda atentar contra las potestades autonómicas de desarrollo. En relación con este último inciso, lo cierto es que el TC recoge el requisito consistente en señalar que la normativa básica del Estado debe estar contenida en una norma de rango legal, debiendo en todo caso “la propia Ley [...] declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, [...], su vocación o pretensión de básica”<sup>1</sup>.

Así justifica el TC esta interpretación relativa a que la normativa básica quede contenida, formalmente, en una norma de rango legal:

Superada esa inicial situación por la realidad actual de un orden distributivo competencial en avanzado estado de construcción, este componente formal adquiere una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica [...]

En virtud de ello, manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la «norma básica» venga incluida en Ley [...] o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad...

Concluiremos el repaso a la doctrina jurisprudencia del TC haciendo referencia a la Sentencia 44/2025, de 12 de febrero de 2025 (Rec. 7245-2024), que aglutina de forma concisa la naturaleza de la legislación básica estatal.

Como es conocido, señala la STC 44/2025 que la legislación básica presenta una doble fundamentación: material y formal. En relación con el aspecto material, se trata de conseguir una cierta armonización en todo el territorio nacional en relación con una determinada materia, dejando un margen de libertad o

---

<sup>1</sup> Cabe matizar que, de forma extraordinaria, se permitía la utilización del reglamento como norma básica “principalmente para adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional”.

apreciación para que las regiones —Comunidades Autónomas— puedan “en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes...”.

En cuanto al ámbito formal, ya se ha señalado que la norma básica debe venir revestida por el rango de legalidad, debiendo explicitar dicha ley “el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, [...] su vocación o pretensión básica”.

A tenor de lo anterior, resulta oportuno recordar, por lo tanto, que una legislación básica no debe regular de manera pormenorizada una materia “cosa que sucederá si una regulación es excesivamente minuciosa o detallada, salvo que sea imprescindible para el ejercicio efectivo de competencias establecidas [STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C)]”.

En este sentido, Álvarez Conde (2004:29) lo explica excelentemente bien:

...las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias de desarrollo normativo, necesitan de la existencia del previo marco básico, [...]. Es decir, con su aprobación se establece el mínimo común denominador, expresión de los intereses generales, [...] razón por la cual el Estado no puede agotar la materia, debiendo reservar un ámbito sustancial para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus propias competencias normativas.

Para concluir este apartado, hemos de reforzar la idea ya expresada anteriormente, y que consiste en que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo “determinadas facultades” sin necesidad de que el Estado, previamente, haya elaborado su normativa básica (Garrido Mayol, 2003). Precisamente, esto es lo que ocurrió con la Ley de protección de los animales de Cataluña (Decreto legislativo 2/2008), por un lado, y con la reciente Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y bienestar de los animales, legislación básica, por otro.

## **II. ANÁLISIS SOBRE LA CONFORMIDAD ENTRE LA LEGISLACIÓN CATALANA Y LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL**

El objetivo del presente apartado es el de analizar si el Decreto Legislativo 2/2008 es acorde a la legislación básica estatal. En este análisis, dejando de lado

algunos preceptos de la Ley 7/2023 que carecen del carácter de básicos<sup>2</sup>, a nuestro juicio, y tras una revisión preliminar, se ha de poner el foco en tres aspectos concretos por la posible incompatibilidad entre legislación básica y legislación autonómica: la regulación sobre el sacrificio de animales de compañía, la inspección y vigilancia de animales de compañía, y el régimen sancionador dado por la Ley 7/2023.

## 1. La regulación sobre el sacrificio

El art. 27 de la Ley 7/2023 señala:

...quedan expresamente prohibidas las siguientes actividades sobre los animales de compañía:

a) 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.

Se prohíbe expresamente el sacrificio en los centros de protección animal, ya sean públicos o privados, clínicas veterinarias y núcleos zoológicos en general...

La eutanasia solamente estará justificada bajo criterio y control veterinario...

En esencia, como acabamos de ver, el sacrificio de animales de compañía<sup>3</sup> únicamente quedará permitido cuando lo acuerde la autoridad competente, con la debida justificación, y cuando existan motivos de seguridad o riesgo para la salud pública. En relación con la eutanasia, se podrá llevar a cabo siempre que:

- Sea supervisada y controladas por veterinarios;

---

<sup>2</sup> Vid. Apartado 2 de la Disposición final 6ª de la Ley 7/2023, que recoge los preceptos de la norma estatal que no son básicos.

<sup>3</sup> Como breve inciso, hemos de señalar que la Ley 7/2023 parece haber solucionado la problemática consistente en la ausencia de armonización en lo que se refiere al concepto de “animal de compañía”, atajando así el debate auspiciado, entre otros, por Pérez Monguió (2018, p. 274): “Actualmente, el concepto de animal de compañía no es pacífico. Cada país, cada cultura e, incluso en España, cada Comunidad Autónoma ha acuñado un concepto distinto, lo que ha supuesto que determinados animales sean considerados, formalmente, como de compañía en un lugar y en otro no”. Véase en este sentido el art. 3 apartado a) de la Ley 7/2023, que define el concepto de “animal de compañía”.

- La única motivación para llevarla a cabo sea evitar el sufrimiento del animal cuando ya no hubiera posibilidad de reversión de la enfermedad o de la situación sanitaria relativa a la mala calidad de vida del animal;

Por su parte, el art. 11 de la Ley de protección de los animales de Cataluña señala en sus apartados 1, 2 y 4:

1. El sacrificio de animales se debe efectuar, en la medida en que sea técnicamente posible, de manera instantánea, indolora y previo aturdimiento del animal, de acuerdo con las condiciones y los métodos que se establezcan por vía reglamentaria.
2. Se prohíbe el sacrificio de gatos, perros y hurones en las instalaciones para el mantenimiento de animales de compañía, y en los núcleos zoológicos en general, excepto por los motivos humanitarios y sanitarios que se establezcan por vía reglamentaria.
4. El sacrificio de los animales y la esterilización de los animales de compañía deben ser efectuados siempre bajo control veterinario.

A la vista de ambas regulaciones, se observa en relación con el art. 11 de la legislación autonómica, la percepción de una limitación conceptual y subjetiva en cuanto a la prohibición del sacrificio. Mientras que la legislación básica prohíbe, salvo por motivos de seguridad y de riesgo para la salud pública, el sacrificio de los animales de compañía, la legislación de desarrollo autonómica únicamente prohíbe el sacrificio tres categorías concretas: perros, gatos y hurones (tomando en cuenta, esencialmente, las mismas excepciones que la norma básica: motivos humanitarios, sanitarios o de seguridad).

Es pertinente mencionar que, de acuerdo con el novedoso marco ofrecido por la Ley 7/2023, el concepto de animal de compañía engloba en la definición a otros animales (además de perros, gatos y hurones) que pueden ser considerados animales de compañía.

En esta línea, cabe recordar lo dispuesto por el art. 34 de la Ley 7/2023, que recoge, en esencia, las categorías que pueden ser consideradas animales de compañía:

- Perros, gatos y hurones.

- Animales domésticos (de acuerdo con la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal)<sup>4</sup>.
- Animales silvestres que queden incluidos en el listado positivo de animales de compañía.
- Animales de producción que han perdido su fin productivo.
- Algunas aves de cetrería y animales de acuariofilia.

En este sentido, resulta interpretable que la legislación autonómica, al prohibir únicamente el sacrificio de gatos, perros y hurones (pero no el sacrificio de otros tipos de animales de compañía) no se adecúa a las bases dadas por la Ley 7/2023, llevando a cabo una invasión de la competencia estatal al establecer una protección animal sustancialmente inferior a la dada por el legislador nacional.

Efectivamente, tal y como se ha pronunciado el TC en otras ocasiones y para otros ámbitos materiales, podría eventualmente considerarse que nos encontramos potencialmente ante una extralimitación de la autoridad legisladora autonómica, en nuestro caso, al no prohibir esta norma el sacrificio de animales de compañía distintos a perros, gatos y hurones. Por ello, se estaría ante la posibilidad de interponer un hipotético recurso de inconstitucionalidad fundamentado en la incoherencia entre normativa estatal básica y normativa autonómica; es decir, la posible invasión de la competencia constitucional del Estado por parte de la Comunidad Autónoma, al dejar la normativa autonómica fuera de la prohibición de sacrificio a determinadas categorías de animales de compañía (disminuyendo así el nivel de protección animal dado en la norma básica).

Por ejemplo, en la Sentencia del TC 99/2022, de 13 de julio de 2022 (Recurso de inconstitucionalidad 2527-2022), encontramos una problemática análoga a la planteada en el presente artículo. Concretamente, se traza la posible invasión competencial por parte de Castilla y León al permitir la caza del lobo, en

---

<sup>4</sup> Según el art. 3 de la Ley 8/2003, se ha de entender por animal doméstico: "aquellos animales 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".

contraposición a una normativa básica estatal (posible inconstitucionalidad indirecta<sup>5</sup> de la normativa autonómica):

El recurso se fundamenta en un único motivo, a saber, la posible infracción de la normativa básica sobre medio ambiente y, con ello, la invasión de la competencia del Estado para fijar las bases de dicha materia ex art. 149.1.23 CE. Se sostiene que [...], los preceptos impugnados rebajarían el nivel de protección que para dichas poblaciones deriva de su inclusión en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial.

En este sentido, tal como señala la misma sentencia: “El orden constitucional de distribución de competencias exige que las comunidades autónomas adapten su normativa a las modificaciones sobrevenidas de la normativa básica...”.

Finalmente, parece acertado concluir en este apartado que el precepto autonómico quebranta “de modo efectivo e insalvable” (STC 99/2022, de 13 de julio) lo dispuesto por la Ley 7/2023, al no establecer la prohibición de sacrificio para determinadas categorías de animales de compañía.

## **2. La inspección y vigilancia de animales de compañía**

En relación con este apartado, se observa una contradicción subjetiva parcial relativa a los órganos competentes para ejercer labores de inspección y vigilancia.

Por un lado, el art. 41 de la normativa autonómica señala que compete, de forma generalizada, a “los municipios o bien a los consejos comarcales o a las entidades locales supramunicipales [...] ejercer la inspección y vigilancia...”.

En contraposición al precepto mencionado, el art. 66 de la Ley 7/2023 (norma básica) señala que “corresponde a los órganos competentes de las comunidades

---

<sup>5</sup> Se habla de inconstitucionalidad indirecta o mediata cuando la normativa autonómica no infringe directamente los preceptos constitucionales, sino que contradice una normativa básica estatal, vulnerando a su vez, como consecuencia, y de forma colateral, las competencias constitucionales otorgadas al Estado para la elaboración de normativa básica. Como señala la STC 99/2022: “Según ha quedado ya indicado, el recurso promovido por el presidente del Gobierno se formula en términos de inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la medida en que la posible infracción constitucional no derivaría de la incompatibilidad directa de las disposiciones autonómicas impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con la normativa básica”.

autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y de las entidades locales, la inspección y vigilancia...”.

Efectivamente, podría interpretarse que esta regulación autonómica limita e incide en las competencias legislativas estatales al fijar que la labor inspectora le corresponde, exclusivamente, a los entes locales, contraviniendo así lo dispuesto por la normativa básica estatal, que también otorga dicha labor de inspección y vigilancia a las autoridades autonómicas.

Es cierto que el apartado 3 del art. 41 de la Ley de protección de los animales de Cataluña permite esta actuación, con carácter excepcional, a las autoridades autonómicas:

El departamento competente en materia de medio ambiente y el departamento competente en materia de sanidad animal pueden llevar a cabo, cuando concurren circunstancias excepcionales que puedan poner en peligro el medio ambiente o la sanidad animal, tareas de inspección en los núcleos zoológicos y decomisar, si es necesario, los animales de compañía.

Sin embargo, resulta evidente la diferencia entre el espíritu normativo del apartado 3 del art. 41 autonómico, que se prevé para una situación extraordinaria, y lo dispuesto por la Ley 7/2023, cuya redacción es clara al otorgar la competencia inspectora a las comunidades autónomas (y también a los entes locales<sup>6</sup>) de un modo ordinario y generalizado.

### **3. El régimen sancionador**

Dada la amplitud de la parcela relativa al régimen sancionador en cada sector material concreto, a nuestro juicio, se pueden apreciar algunos preceptos de la legislación autonómica que podrían contradecir lo dispuesto por la Ley 7/2023 estatal en este ámbito. Como es conocido, la Ley 7/2023 establece su propio régimen sancionador básico, al igual que lo hace la legislación autonómica catalana. Por lo tanto, la pregunta que habría que hacerse sería: ¿cuál es el

---

<sup>6</sup> Conviene citar que Almonacid Lamelas (2023) ha tratado el impacto que la nueva Ley 7/2023 tiene sobre las competencias de los entes locales en lo relativo a la protección animal. Entre otras cosas: recogida de animales, acceso a medios de transporte con animales, función inspectora, ejercicio de potestad sancionadora, etc.

cuadro de infracciones/sanciones a aplicar en la práctica? ¿El estatal o el autonómico?

En primer término, para dar respuesta, resulta de obligado cumplimiento repasar cuál es la confección doctrinal de la potestad sancionadora de los entes regionales, que como bien señala Casino Rubio (2023: epígrafe II), viene condicionada por dos límites competenciales:

De un lado, como es natural, deben respetar, allá donde exista, la legislación básica estatal dictada en virtud del correspondiente título habilitante. Y, de otro, pero con carácter general y, por tanto, también en el caso de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8), sus normas sancionadoras deben observar las condiciones básicas que garanticen a la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales fijadas por el Estado al amparo del art. 149.1.1. CE.

En este sentido, si se realiza una comparación entre el cuadro de infracciones estatal y el cuadro de infracciones regional, observamos, por ejemplo, algunas situaciones:

- En relación con la infracción sobre práctica de mutilaciones a animales, la Ley 7/2023 la contempla como infracción grave cuya sanción se castiga con multa que oscila entre 10.001 a 50.000 €.  
Por su parte, la Ley de protección de los animales de Cataluña, a pesar de que encuadra la referida infracción en el catálogo de “muy graves”, sanciona dicha práctica con multa de 9.001 a 45.000 €.
- En lo relativo al abandono de animales (sin especificar si el abandono pueda conllevar daños graves o no para el animal – pero siempre que se haga “en condiciones de riesgo”-), la normativa básica estatal clasifica tal conducta como grave, con la sanción económica expuesta en el punto anterior, esto es, 10.001 a 50.000 €.  
Por otro lado, la legislación autonómica indica que el abandono (cuando este no conlleve riesgo para el animal) se clasificará como infracción grave, con multa de 3.001 euros a 9.000 euros.

Si el abandono se ha realizado en el contexto de una situación que pueda implicar daños graves, entonces será catalogado como infracción muy grave (9.001 a 45.000 €).

- Sobre el sacrificio de animales en supuestos donde la normativa no lo permite: En este punto, la Ley básica estatal lo considera una infracción muy grave (sacrificio de animales no autorizado), implicando una sanción económica de multa que oscila entre 50.001 € a 200.000 €.

Sin embargo, la legislación autonómica de Cataluña, a pesar de calificar como muy grave el sacrificio (únicamente) de perros, gatos y hurones, la sanción a imponer por infracciones muy graves constituye multa económica de entre 9.001 € a 45.000 €.

Observamos por lo tanto que existe un parámetro que se repite en la regulación de las conductas infractoras, que consiste en que las cuantías económicas previstas en la legislación regional son sustancialmente inferiores a las previstas en la legislación básica estatal, ofreciendo así un marco jurídico de desprotección o, como mínimo, de protección menor y rebajada en relación con la legislación básica del Estado.

Siguiendo al referido autor (Casino Rubio, 2023: epígrafe IV), este tipo de situaciones no son novedosas para la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional. Así, el mencionado autor cita a la notable sentencia del TC 196/1996, de 28 de noviembre. En esta resolución constitucional, de alta relevancia para el caso que nos ocupa, se plantea una situación similar a la que esbozamos en el presente estudio, es decir, la cuestión versa sobre si una norma autonómica, al sancionar con menor castigo una infracción también contemplada en la norma estatal básica, adolece de inconstitucionalidad, al establecer una protección jurídica menor que la dictada por el Estado:

En primer lugar, que los preceptos impugnados contravienen la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente (art.149.1.23 C.E.) [...] Por consiguiente, el legislador autonómico habría vulnerado el orden constitucional de distribución de competencias, invadiendo un espacio constitucionalmente reservado al Estado.

En segundo lugar, que las disposiciones legales impugnadas son contrarias al art. 149.1.1 C.E., pues si bien las Comunidades Autónomas puede adoptar

normas administrativas en materia de su competencia, tales disposiciones no pueden introducir divergencias irracionables o desproporcionadas, que quiebren en lo fundamental la unidad del esquema sancionatorio.

En el análisis del problema planteado, el TC da una primera característica que debe primar en la relación entre legislación básica estatal y legislación autonómica en lo que se refiere a potestad sancionadora:

con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional, el Estado puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones -ampliable por el legislador autonómico- que en todo caso se deberán considerar sanciones administrativas.

Es decir, el desarrollo legislativo que los entes regionales pueden realizar, tras un dictado básico a nivel estatal, se traduce en la posibilidad de ampliar el catálogo de infracciones ya otorgado por el Estado, de ninguna manera contravenirlo, lo cual ocurriría si, como es el caso, para una misma conducta infractora se prevén sanciones económicas distintas, siendo inferiores las recogidas por la legislación regional.

Esta premisa queda todavía más clara cuando la STC 196/1996 cita a la STC 170/1989:

la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos...

Teniendo todo ello en consideración, se podría afirmar que el régimen sancionador establecido por la Ley de protección de los animales de Cataluña, sino totalmente, sí al menos parcialmente, podría ser declarado inconstitucional por no ser conforme a las bases recogidas por el Estado en la Ley 7/2023.

A modo de cierre en este apartado, resulta acertado recordar lo dispuesto por Casino Rubio (2023: epígrafe V) cuando hace referencia a la ausencia de claridad que en ocasiones ha imperado en la doctrina constitucional sobre cuál

debe ser la articulación entre las normas sancionadoras básicas y las normas sancionadoras regionales. No obstante, la intención del TC, a pesar de sus posibles contradicciones, parece clara. En palabras del autor citado Casino Rubio: “Lo que noto, en su lugar, es que el Tribunal advierte correctamente la necesidad de impedir que el ordenamiento sancionador acabe por fragmentarse en múltiples reglas...”.

No obstante, hay algo que parece evidente, y en lo que coincidimos, tanto con el TC, como con la opinión expresada por Casino Rubio (2023: epígrafe V): cuando exista un régimen sancionador contenido en la legislación básica, este debe prevalecer sobre el posible régimen sancionador regional, que de ninguna forma puede contradecir a aquél, pudiendo, tan solo, ampliar el catálogo de infracciones.

A nuestro juicio, defender lo contrario de lo expuesto por el TC y por Casino Rubio (2023) llevaría a una suerte de “balcanización sancionadora” (si se permite la expresión) que atacaría a la naturaleza misma de la legislación básica, al dejarla sin el efecto previsto en la Constitución y alterando el espíritu de la norma constituyente.

En palabras del citado autor Casino Rubio (2023): “Confirmar, allá donde exista, el carácter básico del régimen sancionador ideado en cada caso por el legislador sectorial estatal, en cuyo caso ya no ha lugar, por definición, a admitir ninguna divergencia autonómica...”.

Como decíamos, una posición distinta a la expresada tendría dos consecuencias jurídicas infaustas, que se deben evitar:

- Dejar en “papel mojado” el régimen sancionador estatal básico, haciendo prevalecer las normas regionales sobre este, abriendo así la puerta a una pluralidad de regímenes sancionadores dentro del Estado
- Favorecer la inexistencia de un régimen sancionador armonizado en todo el territorio del Estado, para una materia que se presume básica de acuerdo con el orden competencial instaurado en el Carta Magna.

### **III. LA LEY 7/2023, ¿TRASCIENDE LO BÁSICO AGOTANDO LA REGULACIÓN SOBRE PROTECCIÓN ANIMAL?**

Tras analizar la conformidad de la Ley de protección de los animales de Cataluña con la Ley 7/2023 (estatal básica), procede ahora preguntarse si la Ley 7/2023 pudiera vulnerar el orden de competencias constitucional al excederse de su carácter básico, es decir, se trata de averiguar si la Ley estatal va más allá de limitarse a recoger las directrices centrales de la protección animal, dejando así sin margen de maniobra ni posibilidad de desarrollo a otras normas regionales que regulen la misma materia.

Como ya citábamos al inicio del presente trabajo, Álvarez Conde señalaba (2004: 29): “el Estado no puede agotar la materia, debiendo reservar un ámbito sustancial para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus propias competencias normativas”.

En este orden de ideas, Salvador Crespo (2007: 95) señala:

Lo que parece claro es que las leyes autonómicas no pueden ser un simple desarrollo de las normas básicas dictadas por el Estado. Éstas constituyen los límites en los que han de moverse las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, pero lo que no pueden hacer es agotar las potestades legislativas de estas últimas, porque se les estaría negando la autonomía política que le reconoce la Constitución.

De esta manera, la utilización abusiva por parte del Estado de la legislación básica a fin de dejar sin competencias, en la práctica, a los entes regionales, ha sido puesta de manifiesto por Montilla Martos (2018):

...en la práctica, asistimos a un proceso paulatino de expansión de las bases estatales que restringe el espacio competencial autonómico. Han perdido su carácter primigenio de mínimo común normativo hasta agotar en muchos casos la regulación de la materia. Ello conlleva, en su envés, el vaciamiento de las competencias autonómicas. Ese proceso, con efectos recentralizadores, ha sido advertido y rechazado no sólo en la doctrina sino también dentro del Tribunal Constitucional, a través de los votos particulares a las distintas sentencias.

En este punto, una vez más es imprescindible atender a la doctrina del TC, a fin de conocer qué se ha de entender por “agotar la materia”. Así, conviene estudiar,

entre otras, la STC 142/2016, de 21 de julio, para conocer la posición del TC en este sentido.

En el contexto de la STC 142/2016, el objeto del litigio versaba sobre la impugnación de unos preceptos de la Ley 28/2015, al entender la Comunidad Autónoma de Cataluña que excedían la competencia estatal, limitada a establecer las bases en el ámbito de la calidad alimentaria. Así, “al regular de forma exhaustiva y completa el régimen sancionador en esta materia, invaden la competencia exclusiva que en materia de agricultura, submateria sector agroalimentario, le atribuye el art. 116 del Estatuto de Autonomía de Cataluña”.

Una primera clave que da la STC 142/2016 resulta en virtud de remisión a otra resolución anterior, esto es, la STC 5/2016, de 21 de enero (que a su vez cita lo dispuesto en la STC 147/1991, de 4 de julio). En dicha sentencia, el TC ya definía cuándo y en qué momento se ha de entender que el Estado ha hecho un ejercicio abusivo de su competencia al trascender los límites inherentes a la elaboración de una legislación básica:

...debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose, en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal.

Es decir, el Estado, asumiendo su papel como legislador de lo básico, y utilizando tal título competencial, elabora una legislación que no es básica, a pesar de ser presentada como tal.

Siguiendo el discurso de la STC 142/2016, el TC entra a analizar si los artículos de la Ley 28/2015 que recogen las infracciones leves, graves y muy graves, resultan tener “un contenido exhaustivo y cerrado, por lo que no admiten un desarrollo legislativo ulterior por la Comunidad Autónoma”, en cuyo caso no podrían ser catalogados como básicos, habiéndose extralimitado en tal supuesto el Estado en su competencia legislativa.

Del estudio llevado a cabo por el TC sobre la posible extralimitación de la Ley estatal en relación con la Ley autonómica, se pueden extraer los requisitos para

considerar que la norma estatal trasciende lo básico, invadiendo competencias regionales (en el caso de la sentencia, en el ámbito sancionador):

- Contenido omnicomprensivo, “pues permite que, en cada una de las infracciones tipificadas, tengan cabida numerosos incumplimientos normativos”.
- Aunque el legislador autonómico quisiera, no hay espacio para desarrollar el régimen sancionador a nivel regional dada la pormenorizada redacción de la norma estatal.
- Existen preceptos en la norma estatal que coinciden con lo recogido a nivel regional “tanto en su descripción como en su nivel de detalle”. Esto implicaría “que los preceptos estatales van más allá del carácter mínimo, directriz y global” que se le presupone a una norma de carácter básico.
- Algunos preceptos infractores alcanzan cotas externas al objeto de la norma estatal, es decir, pierden de vista la delimitación material de la propia normativa. En palabras de la STC 142/2016: “Bastantes infracciones [...] van más allá de las obligaciones derivadas del ejercicio de las funciones de inspección y de las impuestas en relación con los controles internos...”.

Con lo anterior, concluye el TC en este caso que:

En definitiva, los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 28/2015, contienen una tipificación de las infracciones en materia de calidad alimentaria que, dado su carácter amplio y omnicomprensivo, combinado con su alto grado de minuciosidad y detalle, considerando también su aparente falta de conexión (en numerosos casos) con el régimen sustantivo básico contenido en la propia Ley, vacía de contenido la competencia normativa autonómica del art. 116.1 EAC. Por todo ello, exceden la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y son inconstitucionales y nulos.

Otro punto que contempla el TC en la referida sentencia de 2016, y que nos resulta de especial interés, versa sobre la posible inconstitucionalidad de una norma estatal básica que prevea las horquillas aplicables para sancionar las infracciones leves, graves y muy graves. Así, la parte argumentaba en la sentencia que la cuantía mínima para cada tipo de infracción era tan elevada, que no quedaba espacio para una graduación a instancia del nivel autonómico.

Pues bien, el TC descarta la inconstitucionalidad de este precepto toda vez que, a pesar de que las cuantías de las sanciones económicas recogidas en la norma estatal sobrepasen con diferencia a las cantidades preestablecidas en la norma de desarrollo regional, dicha configuración resulta lo suficientemente “amplia para preservar el margen autonómico”. Esta doctrina resulta especialmente relevante para el caso que nos ocupa, considerando que la situación es similar a la acontecida con la Ley 7/2023 estatal y la Ley de protección de los animales de Cataluña<sup>7</sup>.

A la vista de lo anterior, procede ahora intentar determinar si, en el ámbito sancionador, la Ley 7/2023 se excede en su carácter presuntamente básico.

Se puede aseverar que, en relación con la potestad sancionadora contemplada en la Ley 7/2023, no existe falta de conexión con el régimen sustantivo básico delimitado en la propia norma. Así, procede recordar que el art. 1 señala que el objeto consiste en proteger a los animales y velar por su bienestar (concretamente, por los animales de compañía y los silvestres en cautividad). A tenor de lo anterior, no encontramos ningún precepto descriptivo de infracción que rebase este límite, ciñéndose en todo caso a sancionar conductas que atentan contra los derechos y el bienestar de estas dos categorías de animales.

No obstante, sí que se han localizado algunos preceptos de la norma estatal que establecen infracciones que coinciden, esencialmente, con la descripción de la legislación autonómica de Cataluña, lo cual, con base en lo dispuesto por el TC, podría dar pie a pensar en una posible inconstitucionalidad en función de lo detallada que sea la redacción a nivel estatal. Algunos ejemplos serían:

1) El art. 74 apartado d) de la Ley 7/2023 recoge como infracción grave:

La administración de sustancias que perjudiquen a los animales o alteren su comportamiento, a menos que sean prescritas por veterinarios y con un fin terapéutico para el animal.

---

<sup>7</sup> Recordemos que la sanción máxima prevista en el régimen sancionador estatal es de 200.000 € mientras que la sanción máxima prevista en la legislación catalana es de 45.000 €. Igualmente, las horquillas dispuestas por la Ley 7/2023 las consideramos lo bastante amplias como para permitir una graduación a nivel autonómico: Infracciones leves: apercibimiento o multa de 500€ a 10.000€; Infracciones graves: multa de 10.001 € a 50.000 €; Infracciones muy graves: multa de 50.001 € a 200.000 €.

Por su parte, el art. 44.3 apartado p) de la Ley de protección de los animales de Cataluña califica como infracción grave:

Suministrar sustancias a un animal que le causen alteraciones graves de la salud o del comportamiento, salvo en los casos amparados por la normativa vigente.

En este primer ejemplo, es posible afirmar que la descripción resulta, en términos generales, coincidente. Sin embargo, ¿el nivel de detalle es el mismo? Si la respuesta fuera positiva, alegaríamos la inconstitucionalidad del precepto, al no dejar margen de maniobra al legislador autonómico.

No obstante, y bajo nuestro punto de vista, la norma autonómica tiene un nivel de detalle que no es alcanzado por la normativa estatal en tanto en cuanto introduce la adjetivación de alteraciones “graves”, mientras que la norma estatal únicamente habla de alteraciones. Por lo tanto, podríamos indicar en este punto que la competencia autonómica no resulta invadida por el Estado, y que la Comunidad Autónoma, en este caso Cataluña, puede graduar o modular las sanciones para las alteraciones graves (distinguiendo entre simples alteraciones —ley estatal— o alteraciones graves), con una mayor sanción económica (siempre dentro de la horquilla marcada por la Ley 7/2023, esto es, entre 10.001 € a 50.000 €). Es decir, se puede interpretar que se aprecia cierto espacio o margen para el desarrollo por parte del poder regional.

No obstante, otra posible interpretación consistiría en afirmar que, en tanto en cuanto la legislación autonómica únicamente contempla como infracción la producción de “alteraciones graves” y no meramente “alteraciones”, estaría vulnerando la legislación básica estatal, al ofrecer un marco jurídico protector menos garantista con los animales. Por ello, como explicaremos más adelante, sería oportuno introducir algunas reformas en la Ley de protección de los animales de Cataluña.

2) El art. 75 apartado c) de la Ley 7/2023 señala como infracción muy grave:

El adiestramiento y uso de animales para peleas y riñas con otros animales o personas.

Por su parte, el art. 44.4 apartado g) de la Ley de protección de los animales de Cataluña indica como infracción muy grave:

Organizar peleas de perros, de gallos u otros animales, así como participar en ese tipo de actos.

En este punto, se podría señalar que ambas redacciones coinciden parcialmente, en tanto en cuanto la norma estatal no solamente contempla el uso de animales para peleas, sino también su adiestramiento. No obstante, cabría preguntar, ¿es la redacción estatal lo suficientemente minuciosa para no dejar espacio regulatorio a la legislación regional?

Como ya conocemos, de ser así, habría de tacharse como inconstitucional tal precepto, sin embargo, a nuestro modo de ver, tomando en cuenta la simplicidad y brevedad en la redacción (de ambos preceptos, pero especialmente el de la norma estatal básica) no interpretaríamos que existe una minuciosidad suficiente como para afirmar que no hay más espacio para desarrollar la legislación a nivel autonómico. Lógicamente, estas consideraciones deberán ser decididas en última instancia por el TC, en una hipotética resolución.

A título de ejemplo, quedando contemplada por la norma estatal básica esta infracción, la legislación autonómica podría ampliar el catálogo de infracciones indicando que cuando como consecuencia de este tipo de peleas muera un animal la sanción no será menor, por ejemplo, de 150.000 €.

3) El art. 74 apartado a) de la Ley 7/2023 señala como infracción grave:

El incumplimiento, por acción y omisión, de las obligaciones y prohibiciones exigidas por esta ley, que implique daño o sufrimiento para el animal, cuando produzca en los animales secuelas permanentes graves, daños o lesiones graves siempre que no sea constitutivo de delito.

A su vez, el art. 24 apartado 2 a) de la Ley 7/2023 indica:

En particular, sus tutores o responsables deberán observar las siguientes obligaciones respecto de los animales incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley:

a) Mantenerlos en unas condiciones de vida dignas, que garanticen su bienestar, derechos y desarrollo saludable. En el caso de los animales que, por sus características y especie, vivan de forma permanente en jaulas, acuarios, terrarios y similares, deberán contar con espacios adecuados en tamaño, naturalización y enriquecimiento ambiental para su tenencia.

Por su parte, el art. 44.3 de la Ley de protección de los animales de Cataluña, califica como infracción grave:

- a) Mantener a los animales sin la alimentación necesaria o en instalaciones inadecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario, de bienestar y de seguridad, si les conlleva riesgo grave para la salud.

A la luz de estos preceptos, se aprecia que en la legislación estatal básica no se puede hablar de una minuciosidad tal que no deje espacio regulatorio posterior. Es decir, en síntesis, la Ley 7/2023 establece unas directrices mínimas para la tenencia de animales, a saber:

- Procurarles condiciones de vida dignas;
- Procurarles espacios adecuados.

Consideramos que, a partir de las bases “condiciones de vida dignas” y “espacios adecuados” existe un espacio amplio para que las Comunidades Autónomas entren al detalle pudiendo regular qué se entiende por condiciones de vida dignas y por espacios adecuados.

En relación con el precepto autonómico citado, podría interpretarse que, en cierta forma, aunque podría explayarse mucho más, ya profundiza acerca de qué ha de entenderse por “condiciones de vida dignas” (y a pesar de que, como sabemos, la legislación básica fue posterior a la Ley de protección de los animales de Cataluña), esto es:

- Proporcionarles la alimentación necesaria;
- Proveerles de instalaciones adecuadas;
- Mantenerles en unas condiciones higiénico-sanitarias óptimas.

Finalmente, en este punto podemos concluir que no se detectan preceptos de la norma básica estatal que, dado su nivel de detalle, impliquen una ausencia de espacio regulatorio ulterior para las Comunidades Autónomas.

No obstante, por la propia naturaleza del sistema jurídico diseñado por la Constitución de 1978, resulta inevitable desconocer el complejo encaje entre la legislación básica y la legislación autonómica de desarrollo. Así lo expresa Rallo Lombarte (2001: 329):

De nuevo, las tensiones políticas presentes en el sistema autonómico derivan en un forcejeo constante entre la ley estatal y la ley autonómica en el que la mayor o menor ocupación de espacios materiales por una u otra dependerá del alcance que a la ley básica otorgue la jurisdicción constitucional...

#### **IV. PROPUESTAS DE REFORMA PARA UN MEJOR DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN CATALANA A LA LUZ DE LA LEY 7/2023**

Resulta evidente, a nuestro juicio, que en una situación como la tratada en el presente trabajo, es decir, en la cual la legislación básica estatal sobre una determinada materia ha sido elaborada con posterioridad a la legislación autonómica, y, una vez entrada en vigor la primera, se ha de valorar la introducción de posibles reformas en la legislación regional con vistas a conseguir un mejor desarrollo legislativo, así como modificaciones encaminadas a evitar una posible inconstitucionalidad mediata, todo ello considerando que es el TC el único interprete y garante.

Centrándonos ahora en la perspectiva de un mejor desarrollo legislativo, consideramos que algunos aspectos de la Ley 7/2023 necesitan un mejor desarrollo y una mayor profundización a nivel de Cataluña, concretamente, tres de ellos:

##### **1. La gestión y protección de animales abandonados y de animales en situación de desamparo (art. 22 Ley 7/2023)**

El art. 22 de la Ley 7/2023 recoge que compete a los ayuntamientos “la recogida de animales extraviados y abandonados y su alojamiento en un centro de protección animal”. No obstante, se permite que esta obligación sea ostentada por otras Administraciones, como agrupaciones de municipios, diputaciones provinciales o las propias comunidades autónomas. Cabe aclarar, sin embargo, que para que este trasvase de responsabilidades se pueda dar, el mismo se deberá realizar conforme a lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente.

En este punto, conviene citar lo dispuesto por Roca Fernández-Castany (2024: 293) en relación con la posible indisponibilidad o complejidad a la hora de

gestionar un centro de protección animal en municipios de escasa entidad o tamaño:

“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 este orden de ideas, el precepto señala otra obligación para la Administración: la gestión de animales en situación de desamparo, como, por ejemplo, cuando el titular del animal ya no pueda hacerse cargo de él “debido a situaciones de vulnerabilidad” (art. 22.4). Piénsese en una persona de avanzada edad que, por motivos de salud, ya no le es posible atender debidamente a sus animales.

En este punto sobre animales desamparados (apartado 4 art. 22), se aprecia una notable diferencia en relación con la obligación de recoger animales extraviados o abandonados. Mientras que para los animales abandonados la ley básica contempla como opción, a la luz de la legislación autonómica, derivar tal responsabilidad a las comunidades autónomas; en el caso de los animales desamparados, la Ley 7/2023 otorga directamente dicha responsabilidad a los entes locales, pero, de forma subsidiaria, a la autoridad autonómica:

“En ausencia de otra previsión en la legislación autonómica, corresponde a la Administración local y, subsidiariamente, a la autonómica la gestión y cuidados de los animales desamparados o cuyos titulares no puedan atenderlos debido a situaciones de vulnerabilidad...”.

Atendida la regulación a nivel estatal, se han de observar, en primera instancia, los arts. 16 y siguientes de la Ley de protección de los animales de Cataluña. En primer lugar, el apartado 1 del art. 16 coincide con lo dispuesto por el art. 22 de la Ley 7/2023, esto es: “Corresponde a los ayuntamientos recoger y controlar a los animales abandonados, perdidos o asilvestrados...”. Igualmente, el apartado 3 del art. 16 señala que los ayuntamientos han de tener a su disposición centros de recogida de animales abandonados.

Por su parte, el apartado 2 del art. 16 hace referencia a la posibilidad de delegar la responsabilidad de la recogida de animales abandonados a los entes locales

supramunicipales, refrendando así lo dispuesto por la legislación básica en el art. 22 de la Ley 7/2023.

En segundo lugar, se constata la ausencia de desarrollo en la legislación catalana de dos puntos contemplados en la Ley 7/2023: el servicio de urgencia para la recogida y atención veterinaria de animales perdidos y abandonados; y, por otro lado, la gestión de los animales desamparados.

En relación con el servicio de urgencia, la legislación básica estatal señala que este servicio funcionará las 24 horas del día. Por ello, en esa futura reforma legislativa que necesitaría la Ley de protección de los animales de Cataluña, sería necesario establecer las características de este servicio, y determinar si lo van a asumir los propios municipios o se van a encargar de ello entidades privadas. Cabe mencionar que, para el correcto desempeño de este servicio, se permite la colaboración de entidades de protección animal. En este sentido, resulta acertado afirmar que, dada la clasificación de entidades de protección animal, las entidades que podrán colaborar serán las entidades tipo RAC.

A nuestro juicio, para una mejor gestión del servicio de urgencia, la futura reforma legislativa regional debería contemplar una sistematización en la elaboración de convenios con entidades tipo RAC. Esta sistematización ayudaría uniformizar el servicio de urgencia de un modo ágil en todos los municipios.

La figura del convenio queda recogida en el art. 47.1 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, mientras que el art. 48 de la misma norma señala la búsqueda de la eficiencia con la suscripción de convenios.

Como acertadamente señala López Teruel (2021), al igual que ocurre para los convenios sobre colonias felinas, no existe una normativa que recoja de forma expresa qué contenido debe contemplar un convenio de estas características, y para nuestro caso (potencial convenio entre municipios y entidades tipo RAC), con vistas a colaborar en la recogida de animales extraviados y abandonados, resultaría especialmente relevante.

Así, entendemos que han de ser las normas de rango legal regionales, en nuestro caso, la Ley de protección de animales de Cataluña, la que desarrollando el precepto básico estatal configure un modelo de actuación predeterminado

para que los distintos municipios suscriban a la mayor brevedad distintos convenios con entidades tipo RAC.

Por otro lado, no se encuentra en la Ley de protección de los animales de Cataluña precepto alguno que haga referencia a la gestión de los animales desamparados. Ha de recordarse que, etimológicamente hablando, la Ley 7/2023 diferencia entre animal abandonado (art. 3 e) Ley 7/2023)<sup>8</sup>, animal extraviado (art. 3 g) Ley 7/2023)<sup>9</sup> y animal desamparado (art. 3 f) Ley 7/2023)<sup>10</sup> (“o cuyos titulares no puedan atenderlos debido a situaciones de vulnerabilidad”).

Hablaríamos de animal abandonado cuando, por ejemplo, nos encontremos con un burro ubicado en una finca que no recibe la atención necesaria por parte de su responsable sin justificación alguna; mientras que se hablaría de animal desamparado si, ese mismo burro, no puede ser atendido por su titular por motivos de salud que le impidan desplazarse a la finca para alimentar al animal y proporcionarle unas condiciones mínimas.

Así, resultaría necesaria en la futura reforma de la legislación catalana que aquí planteamos abordar la forma en la que se van a gestionar las situaciones de animales desamparados. A tenor de la redacción literal del apartado 4 del art. 22 de la Ley 7/2023<sup>11</sup>, nuestra posición jurídica consistiría en invertir lo dispuesto en la Ley 7/2023 (ya que señala “en ausencia de otra previsión”, es decir, jurídicamente, cabría otra previsión). Nos estamos refiriendo a que sea la Administración autonómica la que ostente la primera responsabilidad en relación con la gestión y cuidado de animales desamparados.

El motivo central de nuestra posición estriba en considerar que una regulación a nivel territorial o regional sería más eficaz, en tanto en cuanto se conseguirá una mejor armonización y un procedimiento unitario (para esa región), en lugar de

---

<sup>8</sup> “todo animal incluido en el ámbito de aplicación de esta ley, que vaga sin el acompañamiento o supervisión de persona alguna, estando o no identificado su origen o persona titular o responsable y no habiendo sido comunicada o denunciada su desaparición...”.

<sup>9</sup> “todo aquel que dentro del ámbito de esta ley que, estando identificado o bien sin identificar, vaga sin destino y sin control, siempre que sus titulares o responsables hayan comunicado su extravío o pérdida en la forma y plazo...”.

<sup>10</sup> “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”.

<sup>11</sup> “En ausencia de otra previsión en la legislación autonómica, corresponde a la Administración local y, subsidiariamente, a la autonómica la gestión y cuidados de los animales desamparados...”.

hacer depender de cada municipio tal responsabilidad. De esta manera, abogaríamos por un procedimiento de gestión de animales desamparados cuya titularidad recayera en un organismo autónomo adscrito al departamento de la Generalitat que resulte apropiado, siendo que, por lógica, sería también el encargado de la materia medioambiental.

A grandes rasgos, podríamos señalar las siguientes características del procedimiento para la gestión de animales desamparados que aquí esbozamos, teniendo en cuenta lo estipulado en el art. 66 de la Ley 39/2015 e inspirándonos en otros procedimientos administrativos de actuación para otro tipo de situaciones<sup>12</sup>:

- De oficio o a instancia de parte, se iniciará el procedimiento para la acogida y tutela de animales desamparados.
- Si se inicia a instancia de parte, se deberá dirigir al organismo autónomo e indicar: identificación de la persona interesada que comunica el hecho, la especie a la que pertenece (perro, gato, hurón, burro, animal de producción que ha dejado de serlo, etc.), lugar donde se encuentra el animal, fecha y hora en el que se le ha visto en situación de desamparo, estado de salud del animal, y si, a priori, existe alguna persona cercana responsable del mismo.
- En el plazo de 24 - 48 horas, dos técnicos del organismo autónomo adscrito se personarán en el lugar, contando al menos uno de ellos con formación veterinaria. Comprobada *in situ* la eventual situación de desamparo (indefensión o enfermedad), incautarán al animal que será trasladado al centro de protección animal oportuno, ya sea de titularidad pública o privada.
- Tras una primera atención en el centro de protección a fin de velar por el bienestar del animal y su recuperación, se investigará si alguna persona es titular del animal, a fin de estudiar en un procedimiento sancionador ulterior las posibles responsabilidades, si es que las hubiere.

---

<sup>12</sup> Salvando las distancias, el procedimiento de actuación andaluz contenido en el Sistema de Información sobre Maltrato Infantil de Andalucía (SIMIA) ofrece un buen sistema para adaptarlo a las necesidades de los animales desamparados, como decimos, salvando las distancias entre menores y animales, Junta de Andalucía (2025).

- Constatada la situación de desamparo, se inscribirá el animal en el Registro de Animales de Compañía<sup>13</sup>, dedicando un apartado o carpeta de dicho registro a los animales desamparados, con el objetivo de llevar una trazabilidad de los animales en situación de desamparo y los posibles motivos que les han llevado a tal situación (art. 10 c) Ley 7/2023).

## **2. La gestión de los gatos comunitarios (art. 39 Ley 7/2023)**

El art. 39 de la Ley 7/2023 señala, entre otras cosas:

En ausencia de otra previsión en la legislación autonómica, y respetando el ámbito competencial establecido por la legislación vigente, corresponde a las entidades locales la gestión de los gatos comunitarios, a cuyos efectos deberán desarrollar Programas de Gestión de Colonias Felinas...

Desde el punto de vista de la legislación autonómica catalana, la Ley de protección de los animales de Cataluña, aprobada por el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, no desarrolla este tema de forma directa, dejando por entero tal regulación, de “forma indirecta”, como señala López Teruel (2024)<sup>14</sup>, a los entes locales. Es cierto que el nivel autonómico asiste a los entes locales convocando subvenciones anualmente con el objetivo de controlar estas colonias (Generalitat Catalunya, 2016), pero la competencia, atendiendo a lo dispuesto en la legislación autonómica y a lo expresado por la propia Generalitat, parece totalmente de los entes locales: “Este control es competencia del ayuntamiento del municipio donde se encuentra la colonia” (Generalitat Catalunya, 2016).

En este punto, entendemos acertado el mantenimiento competencial de la gestión y control poblacional de colonias felinas en manos de los entes locales, dado que es la Administración más cercana a dichas situaciones y la que se encuentra en mejor disposición para atajar esta problemática. No obstante, atendiendo al apartado 4 del art. 39 y al art. 40 de la Ley 7/2023 sería necesario el desarrollo expreso de estos preceptos en la legislación autonómica.

---

<sup>13</sup> El apartado 5 del art. 10 de la Ley 7/2023 señala: “Son responsables del tratamiento de los datos obrantes en los registros el departamento ministerial correspondiente y las comunidades autónomas...”

<sup>14</sup> La autora mencionada, López Teruel, hace referencia a los siguientes artículos del Decreto 2/2008 como base jurídica para sustentar la competencia de los entes locales (idea que compartimos): arts. 16.1, 3.f, 11.2 y 41.1 c.

En este orden de ideas, conviene citar lo expresado por Fuentes i Gasó y Expósito-López (2022: 59):

En lo que respecta a los municipios, por lo tanto, el protagonismo de los entes locales en la protección animal con la nueva normativa se verá altamente afectado por dos grandes criterios que de forma tácita sitúan a la administración municipal como la mejor opción de gestión de los animales urbanos. Estos criterios no pueden ser otros que los de proximidad, pues nadie mejor para conocer la localización y necesidades de la fauna local como el propio consistorio, así como la histórica gestión que ya llevan realizando muchos municipios a nivel normativo y ejecutivo en materia de fauna urbana.

El art. 40 Ley 7/2023, por su parte, recoge cuál es la función de los entes regionales, siendo básicamente la de “generar protocolos marco con los procedimientos y requisitos mínimos que sirvan de referencia para implantación de programas de gestión de colonias felinas en los términos municipales”. Es decir, a nivel municipal cada ayuntamiento debe desarrollar su Programa de Gestión de Colonias Felinas, mientras que a nivel autonómico o regional, se debe establecer un protocolo marco que recoja, al menos, los siguientes puntos:

- Métodos de captura para la esterilización,
- Criterios de registro de las colonias,
- Criterios de alimentación,
- Limpieza, atención mínima y cuidados sanitarios,
- Criterios de esterilización, instalación de refugios, formación y acreditación de los cuidadores de colonias,
- Formación de la policía local,
- Protocolos para situaciones especiales,
- Protocolos sobre rescate en situaciones de emergencia (desastres naturales),
- Criterios para definir procedimiento de gestión de colonias felinas que eviten un impacto negativo en la biodiversidad, etc.

No obstante, como señala Marquès-Banqué (2025: 96):

Actualment, no es disposa encara d'aquest conjunt de criteris i protocols, fet que dificulta que les administracions locals puguin implementar els

programes de gestió de colònies felines amb criteris i directrius oficials i homogeneïtzats, si més no en l'àmbit de la comunitat autònoma. En alguns casos, es disposa de criteris més o menys de consens, ja inclosos en la Directriu tècnica de la Direcció General de Drets dels Animals sobre la gestió de les poblacions felines (Ministeri de Drets Socials, Consum i Agenda 2030, 2024)...

La posición, a nuestro juicio, más acertada en este sentido, sería la inclusión de dicho protocolo o protocolos marco en la norma autonómica de rango legal, ya que ofrecería una mayor fuerza jurídica e inmutabilidad; dotando así de la estabilidad suficiente al bienestar de los gatos comunitarios.

Siguiendo la directriz técnica de la Dirección General de Derecho de los Animales sobre Gestión de Poblaciones Felinas (2024)<sup>15</sup>, procederemos a esgrimir los lineamientos del protocolo marco, que, a nuestro entendimiento, debería contemplarse en la futura reforma de Ley de protección de los animales de Cataluña:

- 1) En cuanto a los métodos de captura para la esterilización, se establece el método CER (Captura-Esterilización-Retorno). Es la técnica preponderante para el control poblacional. No obstante: “antes de pasar a la siguiente colonia de gatos se debe alcanzar al menos el 80% de gatos esterilizados de la colonia anterior, para evitar el crecimiento poblacional” (DG de Derechos de los Animales, 2024).
- 2) Sobre el registro de las colonias felinas y los gatos comunitarios que forman parte de ellas, señala la directriz técnica que dicho registro deberá contener, entre otros puntos: identificador de la colonia, concreción del lugar de alimentación, circunstancias urbanísticas del lugar donde se encuentra, personas cuidadoras a cargo, censo de los gatos comunitarios, porcentaje de gatos esterilizados, cualquier otra observación relevante.
- 3) En cuanto a la alimentación, esta debe ser, esencialmente, pienso seco. Sobre la limpieza, la directriz técnica habla de limpieza frecuente o periódica, pero no establece una frecuencia determinada. Tal vez, sería

---

<sup>15</sup> Como señala la propia directriz (2024): “desde esta Dirección General de Derechos de los Animales se ha estimado oportuno elaborar esta directriz técnica, que recoge los aspectos esenciales en materia de gestión de colonias felinas, con el fin de que sirvan de referencia a las comunidades autónomas para la elaboración de los citados protocolos marco...”.

oportuno establecer una periodicidad mínima de limpieza cada 5 días, a fin de velar por la salud pública y de los propios gatos comunitarios. En relación con las medidas higiénico-sanitarias, la directriz prevé ciertas medidas: higienización de los materiales, uso de guantes o lavado de manos, cambio de ropa, aislar a los gatos enfermos para evitar la expansión de la patología, etc.

- 4) Sobre la formación a personas cuidadoras, se recogen una serie de temas troncales que deben quedar incluidos en dicha formación: conceptos clave de los programas de gestión de colonias felinas de los municipios, nociones básicas sobre gatos comunitarios y naturaleza de las colonias, y buenas prácticas, tales como alimentación, posibles enfermedades, condiciones higiénico-sanitarias, etc.

En cuanto a la formación de la policía local, recibirán formación sobre: acreditación de personas cuidadoras, sanciones relacionadas con las colonias, mediación, protocolo en caso de envenenamientos, disparos a gatos, u otro tipo de maltrato.

- 5) Protocolos de actuación para situaciones especiales (Protocolo sobre presencia de gatos comunitarios en zonas sensibles, protocolo para animales enfermos o heridos, etc.), protocolo para casos de emergencia<sup>16</sup> y protocolo para la evitación de impacto negativo sobre biodiversidad<sup>17</sup>.

### **3. Establecimiento de medidas reeducadoras cuando el sujeto responsable de una infracción sea menor**

El art. 69 apartado 4 de la Ley 7/2023 regula la responsabilidad por las infracciones cometidas por un menor de edad, instituyendo para este ámbito, así como ocurre en otros, la responsabilidad solidaria de los padres o tutores “en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa”.

---

<sup>16</sup> En el contexto de dicho protocolo, señala la directriz técnica que habrá que estudiar los sitios donde los animales puedan ser reubicados de manera temporal.

<sup>17</sup> En este tipo de situaciones, la directriz técnica recoge algunas medidas preventivas para reducir el impacto en la biodiversidad: llevar a cabo instalaciones que impidan a los gatos comunitarios cazar a otros animales, o proveer a los gatos comunitarios de alimento con alto contenido proteínico, ya que esto “disminuye la depredación de los gatos” (directriz técnica: 2024, 73).

Efectivamente, este inciso es una manifestación de lo dispuesto previamente en el apartado 4 del art. 28 de la Ley 40/2015:

Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación.

Lo cierto es que la redacción vigente de la Ley de protección de los animales de Cataluña, aprobada por Decreto Legislativo 2/2008 recoge en su art. 46 apartado 4 una disposición que está en sintonía con lo dispuesto en la legislación estatal básica. Concretamente, se refiere a la posibilidad de sustituir la sanción pecuniaria (multa) por sanciones que podrían definirse como reeducadoras, siempre y cuando sea la primera vez que se comete la infracción y esta tenga carácter leve: "...sustituirse la imposición de sanciones pecuniarias por sanciones con las que se lleven a cabo actuaciones de educación ambiental o de prestación de servicios de carácter cívico en beneficio de la comunidad relacionadas con la protección de los animales".

Si comparamos ambas legislaciones, observamos que la legislación autonómica circunscribe la sustitución de sanciones pecuniarias únicamente para las infracciones leves cometidas por vez primera, sin especificar si el sujeto responsable es menor o no. Por ello, sería necesario un desarrollo legislativo autonómico conforme a las bases dadas por el Estado, es decir, eliminar el límite de que se trate de una primera comisión para infracciones leves y concretar, para el caso de los menores, las posibles medidas reeducadoras a aplicar, profundizando en las características de estas.

Así, tomando como base lo dispuesto por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (art. 7) y siendo conscientes de la imposibilidad de imponer penas privativas de libertad en el marco del Derecho administrativo sancionador, señalaríamos dos posibles medidas reeducadoras, que se impondrán de forma individual o conjuntamente:

- Prestaciones en beneficio de la comunidad, que consistirán en la realización de trabajos sin contraprestación económica en beneficio de los

animales, como, por ejemplo, servicios de voluntariado en entidades de protección animal.

- Tareas socioeducativas, que consistirán en la asistencia obligatoria a cursos relacionados con la protección animal, así como el bienestar y los derechos de los animales. Dichos cursos tendrían por objetivo formar al menor indicando que los animales están dotados de sintiencia y que merecen ser respetados y protegidos por el ser humano.

En otro orden de ideas, a fin de evitar una posible declaración de inconstitucionalidad mediata, y considerando lo ya expuesto en el epígrafe II del presente trabajo, abogaríamos por las siguientes modificaciones de la legislación catalana:

- En un primer término, el apartado 2 del art. 11 de la Ley de protección de los animales de Cataluña podría quedar redactado como sigue: “Se prohíbe el sacrificio de los animales de compañía, entendiendo por tales los definidos en la Ley 7/2023...”.
- El apartado 3 del art. 41 de la legislación autonómica quedaría redactado de la siguiente manera: “En consonancia con la legislación básica, el departamento competente autonómico en materia de medio ambiente y el departamento competente autonómico en materia de sanidad animal podrán llevar a cabo tareas de inspección y vigilancia, junto con los entes locales o de manera independiente”.
- Habría de hacerse una revisión exhaustiva de las sanciones pecuniarias previstas en la legislación autonómica, a fin de derogar aquellos tipos infractores (como los ya vistos: mutilaciones, abandono, sacrificio, etc.) que previeren los mismos tipos infractores que la legislación básica pero contemplaren un castigo económico menor, pudiéndose, en todo caso, ampliar el catálogo básico en el ámbito regional con otras infracciones, extendiendo así el régimen sancionador en sintonía con la legislación básica, sin resultar discordante.

## V. COMENTARIO FINAL

Situaciones como la planteada en el presente trabajo en la que la legislación básica es elaborada con posterioridad a la entrada en vigor de la legislación

autonómica son altamente susceptibles de ofrecer problemas jurídicos de incongruencia o posible extralimitación de la legislación básica estatal que ameritan ser resueltos lo antes posible a fin de: 1) no sobrecargar de trabajo al tribunal garante de la Carta Magna y 2) asegurar un ordenamiento jurídico coherente y avalista de la seguridad jurídica, sobre todo en Estados descentralizados como el español.

Somos conscientes de que la cuestión animal a nivel jurídico ha ido ganando relevancia en los últimos años, siendo impulsada por una mayor concienciación social en relación con la sintiencia de los animales. Es por ello que, con la entrada en vigor de la primera legislación básica sobre esta materia en el Estado español, y a fin de buscar la anhelada coherencia normativa, sería oportuno el intento de consensuar una suerte de “pacto de Estado” para que, no solo Catalunya, sino el resto de regiones dispongan de una legislación de desarrollo autonómica acorde con el espíritu de la norma básica.

Ello redundaría, en primer lugar, en una mejor protección de los derechos de los animales en el Estado; y en segundo lugar, adaptaría estas normativas regionales a una realidad social de preocupación por el bienestar animal que en 2025 no se puede desconocer. Como se señala desde RTVE (2025):

Según los últimos datos publicados por la Red Española de Identificación de Animales de Compañía (REIAC), que recoge los animales censados a mediados de 2023, en nuestro país había 10.165.498 perros y 967.834 gatos. Mientras, en enero de ese mismo año había 1.786.406 niños de entre 0 y 4 años, según el Instituto Nacional de Estadística (INE).

En otro orden de ideas, se ha comprobado que existen ciertas divergencias al comparar la Ley 7/2023 con el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, las cuales podrían llevar, una vez estudiada la doctrina constitucional ofrecida hasta la fecha, a posibles declaraciones de inconstitucionalidad, con motivo de la posible vulneración de las bases estatales por parte del legislador autonómico. Lógicamente, esta situación, preferiblemente, ha de ser subsanada *ipso facto* a fin de evitar los correspondientes procesos judiciales ante el Tribunal Constitucional. Especialmente preocupante nos resulta el apartado relativo al régimen sancionador, toda vez que las sanciones pecuniarias previstas en la

legislación regional resultan sustancialmente menos contundentes, lo cual atenta potencialmente contra la protección y bienestar de los animales.

Como consecuencia ineludible de la entrada en vigor de la Ley 7/2023, se ha de procurar el desarrollo legislativo regional, especialmente, en algunos puntos críticos: gestión de animales desamparados, la problemática de las colonias felinas y la reeducación de los menores de edad infractores.

Así, consideramos fundamental que la gestión de los animales desamparados se realice desde el nivel autonómico, con el objetivo de evitar posibles disparidades por parte de los municipios potencialmente encargados de esta materia. Además, la creación de un organismo autónomo que centralice dichas actuaciones sería pertinente para asegurar la efectividad de la protección animal en Cataluña.

Por otro lado, en relación con la gestión de las colonias felinas, consideramos de especial relevancia la inclusión de los protocolos marco a los que hace referencia el art. 40 de la Ley 7/2023 en la norma de rango legal, esto es, en la futura reforma de la Ley de protección de los animales de Cataluña. La inclusión de este instrumento en la norma legal otorgaría seguridad jurídica y consistencia para los Programas de Gestión de Colonias Felinas que deban elaborar los respectivos entes locales.

Finalmente, no es ninguna extrañeza la aparición periódica de noticias en los medios de comunicación relacionadas con menores que cometen actos de crueldad y maltrato contra los animales. En este sentido, resulta cardinal la introducción de medidas reeducadoras para menores en la futura reforma de la legislación autonómica catalana, toda vez que, a esas edades, la formación resulta clave para evitar que estas personas, menores de edad, cometan otros hechos infractores contra el bienestar de los animales en el futuro. No obstante, en función de la gravedad del hecho infractor, sería conveniente excluir la posibilidad de sustituir la sanción pecuniaria por una medida reeducadora cuando nos encontremos ante infracciones muy graves de las contempladas en la Ley 7/2023 (art. 75).

Una rápida y eficaz reacción por parte del legislador catalán ante la novedosa legislación básica estatal resultará esencial para garantizar un ordenamiento

jurídico coherente, integral, congruente y sobre todo, beneficioso para los animales en el conjunto del Estado. Estamos convencidos de que será así, atendiendo a la tradición histórica de Cataluña, que siempre se ha postulado como pueblo precursor en la protección y defensa de los animales (Casado Casado, 2021:48).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Abad Liceras, José María (s. f.): “El principio de la autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en *CiberRevista de Derecho Administrativo (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia)* <<https://www.carm.es/chac/interleg/arti0003.htm>> [Última consulta, 28 agosto 2025].

Álvarez Conde, Enrique (2004): “La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica” en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2 (julio - diciembre 2004), pp. 23 – 42. <<https://burjcdigital.urjc.es/server/api/core/bitstreams/609ccf16-dc4c-0c23-e053-6f19a8c0ba23/content>> [Última consulta, 21 abril 2025].

Almonacid Lamelas, Víctor (2023): “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” en *El Consultor de los Ayuntamientos*, 30 de marzo de 2023 (ref. La Ley 2891/2023) <<https://elconsultor.aranzadilaley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkNzC3MTE7Wy1KLizPw8WyMDI2MDY2MDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAlyBEEo1AAAAWKE>> [Última consulta, 27 agosto 2025].

Barnés, Javier (2004): “Legislación básica y artículo 149.1.1ª CE” en *Informe Comunidades Autónomas 2003 (Instituto de Derecho Público, Barcelona)* <[https://www.uhu.es/javier\\_barnes/Other\\_Publications\\_files/Legislacion%20basica%20y%20art.%20149-1CE0001.pdf](https://www.uhu.es/javier_barnes/Other_Publications_files/Legislacion%20basica%20y%20art.%20149-1CE0001.pdf)> [Última consulta, 28 agosto 2025].

Casado Casado, Lucía (2021): “La protección del bienestar animal a través del ordenamiento jurídico-administrativo” en *Cuerda Arnau*, María Luisa

(dir.), De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador, Valencia, Tirant lo Blanch.

Casino Rubio, Miguel (2023): “Los límites competenciales de las normas sancionadoras autonómicas” en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63 (Iustel, mayo de 2023), <<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514031>> [Última consulta, 21 abril 2025]

Díaz González, Gustavo Manuel (2014): “El problema del rango de la normativa estatal básica. Análisis del principio de ley formal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en *La Administración al día – INAP*. <<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503582>> [Última consulta, 29 agosto 2025].

DPEJ – Diccionario panhispánico del español jurídico (2025). Legislación básica. <<https://dpej.rae.es/lema/legislaci%C3%B3n-b%C3%A1sica>> [Última consulta, 21 de abril de 2025].

Fuentes i Gasó, Josep Ramón y Expósito-López, Óscar (2022): “El régimen jurídico de la protección de las colonias felinas y los entes locales” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 113, mayo-agosto (2022), págs. 47-74. <<https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1347/1292>> [Última consulta, 27 agosto 2025].

Garrido Mayol, Vicente (2003): “Sinopsis artículo 149” de la Constitución Española. <<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>> [Última consulta, 21 abril 2025].

Generalitat de Catalunya (2016): “Gatos callejeros”. <[https://mediambient.gencat.cat/es/05\\_ambits\\_dactuacio/patrimoni\\_natural/animals\\_companyia\\_experimentacio/animals\\_companyia/gats-carrer/index.html](https://mediambient.gencat.cat/es/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/animals_companyia_experimentacio/animals_companyia/gats-carrer/index.html)> [Última consulta, 21 abril de 2025].

Iglesias González, Felipe (2013): “Una crítica del reparto de competencias en la Constitución, su desarrollo y alguna sugerencia” en *Revista jurídica*

Universidad Autónoma de Madrid, nº 28, págs. 133-159.  
<[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/664042/RJ\\_28\\_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/664042/RJ_28_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> [Última consulta, 31 agosto 2025].

Jiménez Campo, Javier (1989): “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico” en Revista Española de Derecho Constitucional, Año 9. Núm. 27. Septiembre-Diciembre 1989, págs. 39 – 92  
<<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24953redc027039.pdf>> [Última consulta, 28 agosto 2025].

Junta de Andalucía (2025). Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. Sistema de Información sobre el maltrato Infantil en Andalucía (SIMIA) <<https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/simia.aspx>> [Última consulta, 13 octubre 2025].

López Teruel, Raquel (2021): “¿Qué es un Convenio sobre Colonias Felinas?” en IPA, Instituto de Protección Animal.  
<<https://www.institutodeproteccionanimal.com/es/que-es-un-convenio-sobre-colonias-felinas/>> [Última consulta, 21 abril de 2025].

López Teruel, Raquel (2024): “Leyes Autonómicas que Regulan las Colonias Felinas” en IPA, Instituto de Protección Animal.  
<[https://www.institutodeproteccionanimal.com/es/leyes-autonomicas-que-regulan-las-colonias-felinas/#CATALUNA\\_2008](https://www.institutodeproteccionanimal.com/es/leyes-autonomicas-que-regulan-las-colonias-felinas/#CATALUNA_2008)> [Última consulta, 21 abril 2025].

Marquès-Banqué, Maria. (2025). “La protecció penal i administrativa dels gats comunitaris”. Revista Catalana de Dret Públic, 70, 90-112.  
<https://doi.org/10.58992/rcdp.i70.2025.4406>

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 Secretaría General Técnica (2024): Directriz técnica de la Dirección General de Derechos de los Animales sobre Gestión de Poblaciones Felinas.  
<<https://www.agenda2030.gob.es/derechos-animales/colonias-felinas/docs/DGDA.pdf>> [Última consulta, 21 abril de 2025].

Montilla Martos, José Antonio (2018): “La doctrina del tribunal sobre las bases. Competencias cada vez menos compartidas” en Revista Catalana de Dret

Públic blog. <<https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2018/01/31/la-doctrina-del-tribunal-sobre-las-bases-competencias-cada-vez-menos-compartidas-jose-antonio-montilla-martos/>> [Última consulta, 29 agosto 2025].

Pérez Monguió, José María (2001). Hacia un concepto real de animal de compañía. *Animalia: revista profesional de los animales de compañía*, 127, 42-46.

Pérez Monguió, José María (2018). El concepto de animal de compañía: un necesario replanteamiento. *Revista Aragonesa De Administración Pública*, (51), 244–280. <https://doi.org/10.71296/raap.137>

Roca Fernández-Castany, María Luisa (2024). 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. *Revista Andaluza De Administración Pública*, (117), 275–307. <https://doi.org/10.46735/raap.n117.1414>

Radiotelevisión Española (2025): “Las mascotas superan a los niños, el gran cambio en los hogares españoles: ‘La tendencia se va a consolidar’” en RTVE.es, <<https://www.rtve.es/noticias/20250117/mascotas-superan-ninos-espana-cambio-familiar/16277666.shtml>> [Última consulta, 29 agosto 2025].

Rallo Lombarte, Artemi (2001): “La fragilidad de la ley autonómica” en Revista española de derecho constitucional, nº 63, págs. 319-332. <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25588redc063317.pdf>> [Última consulta, 31 agosto 2025].

Salvador Crespo, María Teresa (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Instituto Nacional de Administración Pública. <[https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1154/aut\\_pro\\_10\\_cap2.pdf?sequence=1&isAllowed=y&utm\\_source=perplexity](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1154/aut_pro_10_cap2.pdf?sequence=1&isAllowed=y&utm_source=perplexity)> [Última consulta, 31 agosto 2025].

Setuáin Mendía, Beatriz (2018): “El ámbito de operatividad del principio de prevalencia: algunas certezas, riesgos inevitables y muchas dudas” en *La*

*Administración al día* – INAP, Estudios y comentarios, <<https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508347>> [Última consulta, 1 septiembre 2025].

Torralba Mena, Isabel (2023). “Institucións de autogoberno, réxime xurídico das administración públicas e procedemento administrativo. Estudo preliminar” en Escola Galega de Administración Pública <[https://egap.xunta.gal/libros/lexislacionautonomica/descargas/2024-04/1%20Instituci%C3%B3ns%20de%20autogoberno.%20Estudo%20preliminar\\_0.pdf](https://egap.xunta.gal/libros/lexislacionautonomica/descargas/2024-04/1%20Instituci%C3%B3ns%20de%20autogoberno.%20Estudo%20preliminar_0.pdf)> [Última consulta, 28 agosto 2025].

Vidal Prado, Carlos (2014). *Legislación básica*. [recurso de aprendizaje audiovisual] Canal UNED. <<https://canal.uned.es/video/5a6f9442b1111fa11f8b45ae>> [Última consulta, 21 abril de 2025].