

Animales de compañía y Administración local

Estanislao Arana García

*Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Granada*

1. Introducción.
2. La regulación de los animales de compañía.
 - 2.1. La legislación estatal reguladora de los animales de compañía. 2.2. La legislación autonómica sobre animales de compañía. 2.3. Normativa local en materia de animales de compañía.
3. Técnicas de protección de los animales de compañía y Administración local.
 - 3.1. Una cuestión preliminar: el concepto de animal de compañía. 3.2. Obligaciones y prohibiciones generales. 3.3. Identificación y registro de animales de compañía. 3.3.1. La identificación de los animales de compañía. 3.4. Control sobre centros y establecimientos relacionados con el bienestar de los animales de compañía: los llamados *núcleos zoológicos*. 3.5. La habilitación de espacios y lugares para el esparcimiento de los animales de compañía. 3.6. La habilitación de espacios y sistemas para recoger los cadáveres de los animales de compañía. 3.7. El alojamiento de los animales de compañía. 3.8. La circulación por espacios públicos. 3.9. El acceso a los transportes y a los establecimientos públicos con animales de compañía. 3.10. La confiscación de animales de compañía.
4. Especial referencia a una tradicional competencia local: la recogida de animales de compañía abandonados.
 - 4.1. El concepto legal de animal abandonado. 4.2. La recogida de animales abandonados. 4.2.1. El papel de las asociaciones de protección de animales. 4.2.2. El concreto servicio de recogida de animales abandonados. 4.2.3. El destino final de los animales de compañía abandonados. 4.2.4. Consecuencias jurídicas del abandono de animales de compañía.
5. Las competencias locales en la legislación de animales peligrosos.
 - 5.1. Una cuestión previa: el concepto de animal potencialmente peligroso. 5.2. La licencia necesaria para la tenencia de animales potencialmente peligrosos. 5.3. Identificación y registro de animales potencialmente peligrosos.

1. Introducción

Los animales no han sido sino hasta hace poco tiempo objeto de atención por el Derecho. Además, la regulación de estos seres vivos por parte del ordenamiento jurídico ha tenido lugar, principalmente, desde la perspectiva del fomento de la biodiversidad protegiendo las especies de flora y fauna amenazadas. La protección de las especies de flora y fauna cuenta ya con un espacio propio e importante en

el Derecho ambiental que se inicia con diversas directivas comunitarias y que se instaura de manera definitiva en nuestro país con la Ley básica estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y que ha sido desarrollada por la mayor parte de las comunidades autónomas.¹

Sin embargo, no sólo los animales silvestres han sido atendidos por el Derecho; así, los animales de compañía han sido objeto de tratamiento jurídico por otras normas de nuestro ordenamiento, con el mismo fin de establecer un régimen de protección. Precisamente, en este ámbito, el de los animales de compañía, se centra este capítulo en conexión con la Administración local.² La regulación de los animales de compañía se abre camino en la actualidad como un sector del ordenamiento jurídico especialmente importante, tanto por los múltiples y variados intereses que lo rodean, como por el consecuente aumento de normas que lo componen. Como ejemplo de esta creciente importancia, debemos destacar la Declaración Universal de Derechos del Animal, aprobada por la UNESCO el 17 de octubre de 1978, en la que, con un claro parangón con la Declaración de los Derechos del Hombre, se recoge un catálogo de derechos de los animales y de obligaciones de los hombres con ellos que tratan de establecer una cultura nueva de la relación hombre-animal, que nunca había aparecido formulada con carácter tan general en declaraciones internacionales.³

Se trata de un ámbito en el que, a diferencia del de las especies protegidas, la Administración local tiene un papel protagonista. Mientras que la legislación sobre la flora y la fauna protegida ha ido progresivamente desapoderando a municipios y provincias de competencias en favor de las administraciones territorialmente superiores, el ámbito de los animales de compañía tiene en el mundo local su ámbito de desarrollo y aplicación más adecuado.

Son muchos e interesantes los problemas que plantea el régimen jurídico de los animales de compañía. Son diversas, igualmente, las perspectivas jurídicas desde las que se puede analizar este sector del ordenamiento jurídico, desde el Derecho penal, al internacional, pasando por el mercantil, todas las ramas del Derecho tienen algo que decir en este ámbito. Sin embargo, son el Derecho administrativo y el civil los sectores del ordenamiento jurídico más directamente implicados en el desarrollo jurídico de esta materia. En este capítulo se aborda el tratamiento jurídico administrativo. Al Derecho civil, sin embargo, no podemos prestarle la atención que se merece, pero sí es conveniente recordar que esta disciplina cuenta con una importante institución jurídica que es perfectamente aplicable a este ámbito, me refiero a las relaciones de vecindad. Tal y como sucede en otros sectores del

1. En cuanto a las comunidades autónomas que han dictado legislación específica y desarrollada sobre especies protegidas podemos citar la Ley 8/2003, de 12 de noviembre, por la que se aprueba la Ley de la flora y la fauna silvestres de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley foral de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de protección de la fauna silvestre y sus hábitats –en esta comunidad, además, se ha dictado la Ley 1/1992, de 17 de febrero, de protección de la fauna silvestre migratoria–; la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Murcia, sobre animales silvestres, caza y pesca fluvial; la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, y la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza de Castilla-La Mancha.

2. Además de estas perspectivas, el Derecho se ha ocupado de los animales desde el punto de vista de la experimentación científica, de la ganadería, del transporte o, muy frecuentemente, del derecho a la caza y a la pesca.

3. MUÑOZ MACHADO, S. [et. al.], *Los animales y el Derecho*, Civitas, 1999, pág. 99.

Derecho ambiental (véase la contaminación acústica, por ejemplo) las relaciones de vecindad ofrecen a los particulares otra vía más de protección a sus derechos ejercitable ante un orden jurisdiccional diferente al del contencioso-administrativo. No se trata de dos vías incompatibles sino complementarias y que juntas pueden ayudar a buscar el equilibrio necesario para hacer compatible la convivencia pacífica entre animales de compañía, propietarios y el resto de la sociedad.

2. La regulación de los animales de compañía

2.1. La legislación estatal reguladora de los animales de compañía

Las primeras referencias normativas a lo que hoy conocemos como animales de compañía son muy antiguas. Al margen de antecedentes más remotos, el diccionario Alcubilla, en su voz “animales”, cita una norma estatal de finales del siglo XIX, la Real orden de 29 de julio de 1883 que ordenaba a los maestros inculcar a los niños sentimientos de benevolencia y protección de los animales, así como la Ordenanza de Madrid de 12 de mayo de 1892, en cuyo artículo 77 se prohibía todo acto violento que ocasionase sufrimiento a los animales.⁴

La legislación del Estado sobre esta materia comienza realmente a desarrollarse a partir de los años veinte del pasado siglo. Así, incidiendo en los animales de compañía, podemos citar la Real orden circular de 26 de diciembre de 1925, que establece con carácter obligatorio la protección de los animales y las plantas y declara de utilidad pública las asociaciones que tengan por fin divulgar y arraigar dicha protección. Igualmente, el Real decreto de 11 de abril de 1928, por el que se aprueba el Reglamento de los patronatos para la protección de animales y plantas.

Como luego se dirá con más detalle, uno de los ámbitos clásicos de intervención de la Administración local en esta materia, es el de la recogida de animales de compañía, fundamentalmente perros y gatos, abandonados. Sobre esta materia podemos citar como ejemplo de regulación pionera la Orden de 1 de julio de 1927. Esta norma entiende que son vagabundos todos los perros que circulen dentro de las poblaciones sueltos y sin bozal y atribuye a los ayuntamientos la obligación de recoger estos perros ordenando que lo hagan a lazo y “prohibiéndose en absoluto el empleo de la estrictina y otros venenos que determinan una muerte de grandes sufrimientos y dan ocasión a abominables escenas en la vía pública, impropia de pueblos civilizados”. Luego de recogidos, los perros deben mantenerse alimentados durante tres días a disposición de sus dueños, y durante otros tres se ofrecerían en venta, dándoles al término “muerte por el procedimiento humanitario de la asfixia a los no reclamados o vendidos”.⁵

Existen algunas normas más de esta época que tratan de ocuparse del bienestar de los animales, sobre todo los de compañía, evitando cualquier tipo de daño o sufrimiento, así como prohibiendo toda actividad lúdica que teniendo como obje-

4. Véanse estas referencias normativas comentadas en MUÑOZ MACHADO, S. [et. al.], *Los animales y el Derecho*, Civitas, 1999, pág. 80 y ss.

5. Salvo en lo que al procedimiento de la muerte se refiere, el procedimiento a seguir con este tipo de animales sigue siendo en la actualidad muy parecido al de esta antigua normativa.

to los animales pudieran suponerle algún daño.⁶ Sin embargo, no habrá más actividad normativa sobre esta materia hasta muchos años después; habrá que esperar al último cuarto del siglo xx para encontrarnos con nuevas normas referidas a la protección y bienestar de los animales en general y a los de compañía en particular. Se trata, fundamentalmente, de normas que procuran trasladar y aplicar en nuestro ordenamiento jurídico diversos textos internacionales sobre la materia.

En la actualidad, continúan en vigor normas de carácter reglamentario preconstitucionales y que regulan aspectos importantes de este sector. En este sentido, hay que referirse, por ejemplo, a la Orden de 5 de diciembre de 1974, por la que se establecen normas sobre la recogida de perros vagabundos, el Decreto 1119/1975, de 24 de abril, sobre autorización y registro de núcleos zoológicos,⁷ y la Orden de 14 de junio de 1976, sobre medidas higiénico-sanitarias en perros y gatos.⁸

Más recientemente y ante la alarma social generada por varios y desgraciados accidentes protagonizados por diferentes razas de perros, el Estado ha decidido regular, sobre la base de sus competencias en materia de seguridad pública, la tenencia de animales potencialmente peligrosos mediante la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, ley desarrollada mediante el Real decreto 287/2002, de 22 de marzo.⁹ A pesar de tratarse de normas de carácter estatal, son muchas las competencias que atribuye a la Administración local y a las que me referiré más adelante.

2.2. La legislación autonómica sobre animales de compañía

Desde finales de los años 80, han sido las comunidades autónomas las que se decidieron a legislar sobre este cada vez más importante sector de los animales de compañía. Comenzó esta labor Cataluña con su pionera Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales, ley actualmente sustituida por la 22/2003, de 4 de julio, también titulada de protección de los animales. A esta norma le siguieron las de Madrid,¹⁰ Murcia¹¹ y Castilla-La Mancha¹² en 1990, Canarias¹³ en 1991, Cantabria

6. A título de ejemplo, citar la Orden de 3 de mayo de 1935, por la que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos, la Real orden de 28 de febrero de 1928, por la que se prohíben las carreras de gallos, o la Real orden circular de 31 de julio de 1929, sobre sanciones por malos tratos a los animales o daños a las plantas.

7. Este decreto ha sido desarrollado por la Orden de 28 de julio de 1980.

8. Véase, igualmente, el Real decreto 3250/1983, de 7 de diciembre, por el que se regula el uso de perros-guía para deficientes visuales; el Real decreto 1614/1987, de 18 de diciembre, por el que se establecen las normas relativas al aturdimiento de animales previo al sacrificio y que transpuso la Directiva 74/577/CEE; el Real decreto 223/1988, de 14 de marzo, sobre protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos; el Real decreto 54/1995, de 20 de enero, para la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza, y el Real decreto 558/2001, de 25 de mayo, por el que se regula el reconocimiento oficial de las organizaciones y asociaciones de criadores de perros de pura raza.

9. Otras normas estatales relacionadas con la materia y que pueden citarse aquí son la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, y la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos.

10. Ley 1/1990, de 1 de febrero, de protección de los animales domésticos, modificada mediante la Ley 1/2000, de 11 febrero. La ley de 1990 fue desarrollada por el Decreto 44/1991, de 30 de mayo. En esta comunidad y sobre la materia, véase, igualmente, la Orden de 12 de enero de 1993 y el Decreto 19/1999, de 4 de febrero.

11. Ley 10/1990, de 27 de agosto, de protección y defensa de los animales de compañía.

12. Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de protección de los animales domésticos, ley desarrollada por el Decreto 126/1992, de 28 de julio.

13. Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, ley desarrollada mediante el Decreto 117/1995, de 11 de mayo, por la Orden de 23 de octubre de 1993 y por la Orden de 29 de junio de 1998.

en 1992,¹⁴ Baleares,¹⁵ Galicia¹⁶ y el País Vasco en 1993,¹⁷ Navarra¹⁸ y Comunidad Valenciana¹⁹ en 1994, La Rioja²⁰ en 1995, Castilla y León²¹ en 1997, Extremadura²² y Asturias²³ en 2002 y, ya en 2003, Andalucía²⁴ y Aragón.²⁵

En cuanto al problema de la base competencial utilizada por las comunidades autónomas para legislar en esta materia, el de los animales de compañía constituye un ámbito de intervención pública reconducible a varios títulos competenciales como el sanitario, el ganadero, el ocio o, incluso, el de la seguridad pública. Estos títulos competenciales pueden justificar por sí mismos la legislación autonómica comentada; no obstante y en aras a dotar de unidad este sistema normativo, creo que el título competencial en el que encuentra amparo toda esta normativa puede ser perfectamente el de medio ambiente.

No es este el momento de dar ni siquiera un repaso a la compleja y discutible cuestión del concepto de medio ambiente, sin embargo, y simplemente a los efectos de situar el título competencial del que parten las comunidades autónomas para legislar en esta materia, diré que no comparto la tesis que defiende un concepto excesivamente amplio del mismo que partiendo de una visión radicalmente antropocéntrica incluya en él todo lo que rodea y afecta al hombre (el entorno natural, paisajístico, histórico, económico, social...). En mi opinión, una visión tan amplia y ambigua del concepto de medio ambiente haría perder gran parte de su virtualidad jurídica.

A pesar de ello, sí creo que el sector de los animales de compañía debe incluirse en el concepto de medio ambiente y, por tanto, en su ámbito competencial, por cuanto que, en primer lugar, se refiere a uno de los reinos tradicionalmente protegido por este sector jurídico como es el animal. Pero, además, en segundo término, el de los animales de compañía se refiere directamente al “entorno vital” del

14. Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales, ley modificada por las leyes 11/1995, de 22 de diciembre; 8/1997, de 30 de diciembre; 10/2002, de 23 de diciembre y 7/2004, de 27 de diciembre, ley, a su vez, desarrollada por el Decreto 46/1992, de 30 de abril y por la Orden de 11 de junio de 2002.

15. Ley 1/1992, de 8 de abril, de protección de los animales que viven en el entorno humano, ley modificada por la 10/2003, de 22 de diciembre, y desarrollada por el Decreto 56/1994, de 13 de mayo.

16. Ley 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad, ley desarrollada por el Decreto 153/1998, de 2 de abril.

17. Ley 6/1993, de 29 de octubre, de protección de animales, ley desarrollada por las órdenes de 5 y 25 de mayo de 1993 y por el Decreto 66/2000, de 4 de abril.

18. Ley foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales, ley desarrollada y afectada por los decretos 225/1994, de 14 de noviembre; 196/1996, de 29 de abril, y 200/2002, de 16 de septiembre.

19. Ley 4/1994, de 8 de julio, sobre protección de animales de compañía, ley desarrollada por el Decreto 158/1996, de 13 de agosto, y por las órdenes de 25 de septiembre de 1996 y de 8 de febrero de 1999.

20. Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales, ley modificada por la 2/2000, de 31 de mayo, y desarrollada y afectada por los decretos 43/2000, de 1 de septiembre; 64/2002, de 13 de diciembre, y 61/2004, de 3 de diciembre.

21. Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía, ley modificada por la 21/2002, de 27 de diciembre, y desarrollada por el Decreto 134/1999, de 24 de junio.

22. Ley 5/2002, de 23 de mayo, de protección de los animales.

23. Ley 13/2002, de 13 de diciembre, sobre tenencia, protección y derechos de los animales, ley desarrollada por el Decreto 99/2004, de 23 de diciembre, por el que se regula la identificación de los animales de compañía y el Registro informático centralizado del Principado de Asturias.

24. Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales, ley desarrollada por la Orden de 4 de febrero de 2004, de distribución de la competencia sancionadora establecida por la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales, en los distintos órganos de la consejería.

25. Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal.

hombre a que alude la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su fundamen- tal, a estos efectos, Sentencia 102/1995, de 26 de junio.²⁶

Esta perspectiva ambiental de la normativa de protección de los animales de compañía cobra fuerza desde el momento en que los animales ya no son trata- dos por el ordenamiento jurídico como parte del derecho de “cosas” sino que es la perspectiva de su bienestar la que ha ido ganando progresivamente espacio a la visión inicial, meramente material, de estos seres vivos.²⁷

2.3. Normativa local en materia de animales de compañía

Tanto la legislación estatal como, sobre todo, la autonómica que regulan los animales de compañía otorgan un papel protagonista a la Administración local en lo que a su eje- cución y puesta en práctica se refiere. Además de estas competencias delegadas por la legislación sectorial, la propia Ley de bases del régimen local contiene títulos compe- tenciales propios que indirectamente habilitan a municipios y provincias a intervenir en este ámbito (medio ambiente, salubridad pública, servicios de limpieza viaria y recogi- da de residuos...). Sobre esta base competencial, prácticamente todos los municipios de nuestro país han dictado ordenanzas sobre la materia de los animales de compañía.

3. Técnicas de protección de los animales de compañía y Administración local

La legislación reguladora de los animales de compañía contiene varias técnicas y medidas de intervención públicas tendentes a su protección. Las comunidades autónomas en su propia legislación se han reservado gran parte de las competen- cias en este ámbito, así, por ejemplo, las múltiples cuestiones sanitarias presentes en la materia, el establecimiento de registros de carácter general, la concesión de determinadas autorizaciones y acreditaciones o, finalmente, la su- pervisión general del sistema. Salvo pequeñas referencias indirectas, dado el objeto de este estu- dio, no prestaré atención a esta intervención autonómica centrándome casi en exclusiva en los ámbitos y competencias de la Administración local.

3.1. Una cuestión preliminar: el concepto de animal de compañía

Conforme a la legislación autonómica sobre la materia, hay que distinguir entre el concepto de animal doméstico y el de animal de compañía que se configura

26. Sobre el concepto de medio ambiente, recogiendo toda la evolución doctrinal y jurisprudencial al respecto, véase LÓPEZ MENUDO, F., “Concepto de medio ambiente y reparto competencial”, en *Derecho Ambiental de Andalucía*, Tecnos, 2005, pág. 31 y ss. Para ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M.^ª L., “Los animales domésticos y el Derecho: En particular el régi- men jurídico de los animales de compañía”, en *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI (home- naje al profesor Eduardo Roca Roca)*, Instituto Nacional de Administración Pública y *Boletín Oficial del Estado*, 2002, pág. 1209, el ámbito de los animales de compañía entra dentro del concepto de medio ambiente por cuanto que éstos con- tribuyen a mejorar la calidad de vida de los humanos, ámbito protegido por el artículo 45.2 de la Constitución española.

27. Véase al respecto el excelente y pionero trabajo de PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^ª, *Animales de compañía*, Bosch, 2005. Igualmente, del mismo autor, “El bienestar como una faceta distinta y propia en la configuración legal de la protección animal”, publicado en *I Congreso Internacional de Bienestar Animal*, Facultad de Veterinaria, Murcia, 2-4 de diciembre de 2003, y el código legislativo *Régimen jurídico de los animales potencialmente peligrosos y de compañía*, Tecnos, 2000.

como una modalidad de aquél. Así, hay que entender por animal doméstico el que pertenece a especies que habitualmente se crían, se reproducen y conviven con personas y que no pertenecen a la fauna salvaje. Tienen también esta consideración los animales que se crían para la producción de carne, piel o algún otro producto útil para el ser humano, los animales de carga y los que trabajan en la agricultura.²⁸

Animal de compañía es, por otra parte, el animal doméstico que las personas mantienen generalmente en el hogar con la finalidad de obtener compañía del mismo sin que exista, por tanto, ningún ánimo de lucro sobre los mismos.²⁹ Es, por tanto, la ausencia de ánimo de lucro la línea que separa uno y otro tipo de animales domésticos.

3.2. Obligaciones y prohibiciones generales

La mayor parte de las leyes autonómicas de protección de los animales parten del establecimiento de una serie de obligaciones generales para los propietarios o simples poseedores de los animales. Estas obligaciones generales, así como las prohibiciones a las que seguidamente me referiré, constituyen la base y esencia del bienestar de los animales desde el punto de vista jurídico. Además, en ellas encontramos la base del régimen sancionador en esta materia y sobre el que tendrán grandes competencias las corporaciones locales de nuestro país.

Utilizamos como modelo la Ley 11/2003, de protección de los animales de Andalucía, por ser una de las más recientes y completas en su regulación. Esta ley en el artículo 3 establece como obligaciones para los poseedores de animales las siguientes: mantenerlo en buenas condiciones higiénico-sanitarias, realizando cualquier tratamiento que se declare obligatorio y suministrándole la asistencia veterinaria que necesite; proporcionarle un alojamiento adecuado según la raza o especie a la que pertenezca; facilitarle la alimentación necesaria para su normal desarrollo; cuidar y proteger al animal de las agresiones, situaciones de peligro, incomodidades y molestias que otras personas o animales les puedan ocasionar; evitar las agresiones del animal a las personas o a otros animales, así como la producción de otro tipo de daños y denunciar la pérdida del animal.³⁰

28. Artículo 3 de la ley catalana de 2003. Este último tipo de animales domésticos cuya tenencia genera algún tipo de rendimiento económico son definidos en la legislación (por ejemplo en la andaluza o extremeña) como animales domésticos de renta.

29. Véase, por ejemplo, el artículo 10 de la Ley 11/2003 de Aragón.

30. El mismo precepto citado establece obligaciones, igualmente, para otros agentes que tienen relación con estos animales protegidos. Así, en primer lugar, los propietarios no los simples poseedores tienen las obligaciones de obtener las autorizaciones, permisos o licencias necesarias, en cada caso, para estar en posesión del animal de que se trate y efectuar la inscripción del animal en los registros o censos que en cada caso correspondan, según lo dispuesto en esta ley y en la normativa vigente.

También se establecen obligaciones para los facultativos veterinarios, en el ejercicio libre de la profesión o por cuenta ajena: confeccionar un archivo con las fichas de los animales objeto de cualquier tratamiento, especificando los de carácter obligatorio, y que estarán, en todo momento, a disposición de la autoridad competente y poner en conocimiento de la autoridad competente en la materia aquellos hechos que pudieran constituir cualquier incumplimiento de la presente ley. Por último, los profesionales dedicados a la cría, adiestramiento, cuidado temporal o acicalamiento de los animales de compañía tienen la obligación legal de dispensar a éstos un trato adecuado a sus características etológicas, además de cumplir con los requisitos que reglamentariamente se establezcan para el ejercicio de su profesión.

Todavía con más detalle y en mayor número, están definidas las prohibiciones para este tipo de animales. Siguiendo con el ejemplo andaluz, que contiene el modelo prácticamente repetido en el resto de leyes autonómicas, el artículo 4 establece las siguientes prohibiciones: maltratar o agredir físicamente a los animales o someterlos cualquier otra práctica que les irroge sufrimientos o daños injustificados; el abandono de animales; mantenerlos en lugares o instalaciones indebidas desde el punto de vista higiénico-sanitario o inadecuadas para la práctica de los cuidados y la atención necesarios que exijan sus necesidades fisiológicas y etológicas, según raza o especie; practicarles mutilaciones con fines exclusivamente estéticos o sin utilidad alguna salvo las practicadas por veterinarios en caso de necesidad; el sacrificio de los animales sin reunir las garantías previstas en esta ley o en cualquier normativa de aplicación; mantener permanentemente atados o encadenados a los animales, con las especificaciones y excepciones que se establezcan; hacer donación de los animales con fines publicitarios o como premio, recompensa o regalo por otras adquisiciones de naturaleza distinta a la propia adquisición onerosa de animales; utilizarlos en procedimientos de experimentación o destinarlos a los mismos sin el cumplimiento de las garantías establecidas en la normativa aplicable; venderlos a menores de dieciséis años y a incapacitados sin la autorización de quien tenga la patria potestad, custodia o tutela de los mismos, de conformidad, en su caso, con la sentencia de incapacitación; ejercer su venta ambulante fuera de los mercados o ferias autorizados para ello; suministrarles sustancias que puedan causarles sufrimientos o daños innecesarios, así como cualquier tipo de sustancia no autorizada, aun cuando sea para aumentar el rendimiento en una competición; manipular artificialmente a los animales con objeto de hacerlos atractivos como diversión o juguete para su venta; utilizar animales vivos como blancos en atracciones feriales, concursos o competiciones; obligar a trabajar a animales de menos de seis meses de edad, enfermos, desnutridos, fatigados, o a desempeñar trabajos en los que el esfuerzo exigido supere su capacidad. Lo anterior es aplicable a las hembras que estén preñadas; emplear animales para adiestrar a otros animales en la pelea o el ataque; emplear animales en exhibiciones, circos, publicidad, fiestas populares y otras actividades, si ello supone para el animal sufrimiento, dolor u objeto de tratamientos antinaturales; mantener a los animales en recintos y lugares donde no puedan ser debidamente controlados y vigilados; mantener animales en lugares donde ocasionen molestias evidentes a los vecinos; venderlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente; ejercer la mendicidad valiéndose de ellos o imponerles la realización de comportamientos y actitudes ajenas e impropias de su condición que impliquen trato vejatorio; administrar, inocular o aplicar sustancias farmacológicas sin la prescripción o supervisión directa de un veterinario. Suministrar medicación errónea, aplicarla de modo incorrecto, o no valorar los efectos colaterales o indeseados que puedan suponer un sufrimiento injustificable para los animales.

Junto a estas prohibiciones generales, se establecen también otras más específicas y que quieren erradicar determinadas conductas de manera especial. Así, es bastante frecuente que las leyes autonómicas prohíban la lucha o peleas de perros o de cualquier otro animal y demás prácticas similares; las competiciones de tiro

de pichón, salvo las debidamente autorizadas por la consejería competente en materia de deporte y bajo el control de la respectiva federación y las peleas de gallos, salvo aquellas de selección de cría para la mejora de la raza y su exportación realizadas en criaderos y locales debidamente autorizados con la sola y única asistencia de sus socios.³¹

Lógicamente y dada su tradición y arraigo en nuestro país, quedan excluidos de este último tipo de prohibiciones específicas los espectáculos taurinos que cuentan con su propio y completo régimen jurídico.³²

También con este carácter general, suele ser una regla recogida en la normativa autonómica de animales, el establecer que tendrán en cualquier caso carácter de simulacro y que será necesaria la autorización expresa para cualquier filmación de escenas de animales que conlleven crueldad, maltrato, muerte o sufrimiento de los mismos.

Finalmente, es bastante frecuente la inclusión de preceptos que recuerdan la necesidad de respetar la normativa específica sobre el transporte de animales que se hará, en todo caso, en condiciones dignas y adecuadas.

3.3. Identificación y registro de animales de compañía

Es regla común en toda la legislación autonómica en materia de animales de compañía, la obligación de que todo animal de este tipo se encuentre debidamente identificado y censado o registrado. Tanto para solucionar problemas de responsabilidad que genera la tenencia de animales de compañía (accidentes de tráfico, mordeduras...) como, sobre todo, para evitar el cada vez más importante descontrol que se produce con el abandono de los animales de compañía, es por lo que se establecen estas importantes obligaciones.

3.3.1. La identificación de los animales de compañía

La mayor parte de las leyes autonómicas establecen la obligación de la identificación de los animales de compañía utilizados por el hombre con más asiduidad, me

31. Dada la tradición de las peleas de gallos en Canarias, el artículo 5 de su ley de 1991 no las prohíbe sino que las autoriza en aquellas localidades en que tradicionalmente se hayan venido celebrando, siempre que cumplan con los requisitos que reglamentariamente se establezcan y, en todo caso, con los siguientes: a) prohibición de la entrada a menores de 16 años; b) que las casas de gallos e instalaciones donde se celebren peleas tengan, por lo menos, un año de antigüedad, en el momento de la entrada en vigor de la presente ley, salvo las que se constituyan en sustitución de aquéllas, y c) que las instalaciones o lugares donde se celebren las peleas sean recintos cerrados. Eso sí, lo que se establece expresamente es la prohibición de que las administraciones públicas realicen actos que impliquen fomento de estas actividades.

32. Aunque esta exclusión tiene carácter general en todo el Derecho autonómico, especial referencia hay que hacer a la legislación catalana de 2003, cuyo artículo 6.2 establece que se excluye de las prohibiciones específicas del artículo 6.1: a) la fiesta de los toros en las localidades donde, a la fecha de entrada en vigor de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales, hubieran plazas construidas para su celebración, a las que debe prohibirse el acceso a las personas menores de catorce años, y b) las fiestas con novillos sin muerte del animal (*correbous*) en las fechas y localidades donde tradicionalmente se celebran. En estos casos, está prohibido inferir daños a los animales.

Sobre el régimen jurídico de este tipo de espectáculos puede verse mi trabajo "Régimen jurídico administrativo de los espectáculos taurinos", en *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI (libro homenaje al profesor Eduardo Roca Roca)*, coedición *Boletín Oficial del Estado* e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, págs. 91 a 108.

refiero, lógicamente, a perros y gatos.³³ No obstante, suele ser habitual la habilitación para que sean normas reglamentarias las que extiendan la obligación de identificación a animales de compañía que la Administración considere conveniente en razón de su protección o por razones de seguridad de las personas o bienes.³⁴

La identificación de los animales de compañía es un método de marcado que permite individualizar al animal y conocer a su propietario. Se trata, por tanto, de una obligación diferente a la de censo en el registro existente en el municipio de residencia.³⁵

La forma más habitual de identificación de los animales de compañía es la que tiene lugar mediante mecanismos electrónicos, normalmente con la implantación de un microchip homologado por parte de un veterinario, aunque por vía reglamentaria pueden establecerse otros sistemas de identificación. Es también muy frecuente completar este deber de identificación electrónica con el de llevar colgada del cuello una placa en la que constarán los datos del animal y los de su propietario.

La identificación de los animales de compañía resulta fundamental para la obtención de cualquier otro documento necesario a lo largo de la vida del animal como puede ser, por ejemplo, el acreditativo de cualquier transacción del animal.

3.3.2. El Registro de los animales de compañía

El control de los animales de compañía se consigue, además de con su identificación individual, con su inscripción en alguno de los registros establecidos al efecto. Lo más habitual es que la legislación autonómica establezca un doble sistema de registro, uno autonómico y otro en cada uno de los municipios.

Como regla general, a los tres meses desde su nacimiento o al mes desde su adquisición o cambio de residencia, es obligatoria la inscripción del animal doméstico en el correspondiente Registro municipal de animales de compañía del ayuntamiento donde viva habitualmente el animal. Igualmente, se establece la obligación de solicitar la cancelación de las inscripciones practicadas en el plazo máximo de un mes desde la fecha de su muerte, pérdida o transmisión.³⁶

33. Casi todas las comunidades autónomas han desarrollado mediante normas reglamentarias la cuestión de la identificación y registro de animales de compañía. A título de ejemplo pueden verse el Decreto 99/2004, de 23 de diciembre, por el que se regula la identificación de los animales de compañía y el Registro informático centralizado del Principado de Asturias; la Orden de 21 de mayo de 1999, por la que se regulan la identificación de los animales de compañía en Baleares; la Orden de 29 de junio de 1998, por la que se regula las marcas y métodos de identificación de perros y gatos en Canarias; la Orden 25/2003, de 17 de marzo, crea el Registro de animales de compañía y establece su sistema de identificación en Cantabria; la Orden de 28 de julio de 2004, de la Consejería de Agricultura, por la que se regula la identificación de los animales de compañía en Castilla-La Mancha y se crea el Registro central de animales de compañía; la Orden de 12 de enero de 1993, por la que se regula la identificación de animales en Madrid; la Orden de 5 de mayo de 1993, por la que se regula la utilización de métodos electrónicos de identificación de animales en el País Vasco; el Decreto 64/2002, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de animales de compañía; el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

34. Véase, por ejemplo, el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que extiende la obligación de identificación a los hurones.

35. PÉREZ MONGIÓ, J. M.ª, *Animales de compañía*, op. cit. anteriormente, pág. 284.

36. En este sentido, a título de ejemplo, el artículo 18 de la ley andaluza.

Los datos de todos los registros municipales deberán remitirse por los ayuntamientos a los registros autonómicos que la legislación de animales domésticos suele crear como mecanismo de control centralizado en su territorio.

En cuanto a los sujetos obligados a realizar la inscripción de los animales de compañía, señalar que la mayor parte de las comunidades autónomas hacen recaer esta obligación en los poseedores, salvo la ley de Castilla y León, que permite que sea tanto el propietario como el poseedor, y la ley andaluza, que obliga exclusivamente al propietario a realizar esta tarea.

Por lo que respecta al contenido de la inscripción censal o registral, lo normal es que se hagan constar los datos de identificación veterinaria del animal, los datos de la persona poseedora, así como cualesquiera otros datos que se establezcan por vía reglamentaria.

Es también muy frecuente en la legislación autonómica de animales de compañía prevea un papel muy importante en estas labores de identificación y registros del colectivo de veterinarios. En algunos casos se establecen procedimientos concretos de acreditación y autorización de veterinarios para esta labor y en otros prevé, incluso, la previsión de colaboración por parte de las comunidades autónomas y ayuntamientos con los colegios de veterinarios para la realización y el mantenimiento de los censos y registros.

3.4. Control sobre centros y establecimientos relacionados con el bienestar de los animales de compañía: los llamados *núcleos zoológicos*

El Decreto estatal 1119/1975, de 24 de abril, de autorización y registro de núcleos zoológicos, y su desarrollo a través de la Orden de 28 de julio de 1980, son normas todavía en vigor y constituyen el origen de numerosas prescripciones autonómicas que establecen medidas de control sobre determinados centros y establecimientos relacionados con el bienestar y con la actividad económica que generan los animales domésticos. Se trata de establecimientos y actividades que tienen la característica común de ser espacios de permanencia o tránsito continuo de gran número de animales, tales como centros veterinarios, centros para la venta, adiestramiento y cuidado temporal y estético de los animales, las clínicas veterinarias o, incluso, las exposiciones y concursos con este tipo de animales, son algunas de las actividades económicas intervenidas por la Administración en este sector del ordenamiento.

Los objetivos de estas normas son dos, en primer lugar, garantizar un mínimo de condiciones higiénico-sanitarias de estos centros y, en segundo término, garantizar el bienestar de los animales que pasen por ellos. Las medidas generales que normalmente se prevén para estos centros y actividades suelen ir desde la necesidad de obtención de una licencia municipal específica, hasta la necesidad de que se incluyan en un Registro municipal o autonómico creado al efecto siempre que cumplan con los requisitos y condiciones legalmente establecidas y que se suele llamar Registro de núcleos zoológicos dependientes de la comunidad autónoma correspondiente.

Además de estas obligaciones generales, la propia legislación establece determinadas prescripciones específicas sobre el modo en que debe ejercerse cada una de estas actividades y las condiciones físicas en que deben mantenerse los centros en

que se desarrollen.³⁷ Requisitos y obligaciones que no dejan de ser un ejemplo más de que uno de los objetivos principales que persigue esta normativa es garantizar el bienestar de los animales alejándose así este sector de la tradicional visión antropocéntrica que lo inspiraba. Bienestar que ya ni siquiera se limita a los aspectos físicos sino, incluso, a los psicológicos de los animales.³⁸

Dentro de la variedad de centros, establecimientos y actividades que se engloban en el genérico concepto de núcleos zoológicos, merece especial atención el sector de las residencias de animales. El incremento del número de animales de compañía en los hogares españoles, unido a la nueva cultura del ocio que incluye viajes, estancias en lugares diferentes al de residencia habitual así como las restricciones para el acceso de estos animales a determinados establecimientos públicos, hace que el número de residencias de este tipo haya aumentado enormemente.³⁹

La inspección para el control del cumplimiento de todos estos requisitos, normalmente, corresponde a los ayuntamientos.

3.5. La habilitación de espacios y lugares para el esparcimiento de los animales de compañía

La legislación en materia de animales de compañía suele recoger una previsión que incide directamente en una de las competencias típicamente locales como es el urbanismo y que trata de conseguir, una vez más, mayores dosis de bienestar para los animales. Me refiero a la obligación o recomendación, dependiendo de la comunidad autónoma, de que se habiliten espacios públicos idóneos para el paseo y para el esparcimiento de los animales de compañía.

El artículo 15 de la ley andaluza establece, por ejemplo, que las administraciones públicas deberán habilitar en los jardines y parques públicos espacios idóneos debidamente señalizados tanto para el paseo como para el esparcimiento de los animales. Igualmente, cuidarán de que los citados espacios se mantengan en perfectas condiciones de seguridad e higiénico-sanitarias. Idéntica obligación se establece en el artículo 12 de la ley valenciana acompañada en este caso de otra obligación como es la de que los propietarios de perros que circulen por estos espacios los tengan en todo momento bajo su control mediante correas u otros instrumentos similares con el objetivo de evitar molestias a otros usuarios de estos espacios públicos.

Otras leyes como la extremeña o la madrileña regulan esta cuestión como una simple habilitación para la Administración local y no como una obligación. En otras ocasiones, lo que se establece es la obligación de habilitar en jardines, parques y vías públicas espacios idóneos y debidamente señalizados para la deposición de excrementos de animales de compañía (artículo 17.4 de la ley de Aragón).

37. Véanse los artículos 20 y ss. de la ley andaluza; 25 y ss. de la ley de Aragón; artículo 20 y ss. de la ley extremeña, y artículo 23 y ss. de la ley catalana.

38. El artículo 24 de la ley andaluza establece que los centros de adiestramiento basarán su labor en la utilización de métodos fundamentados en el conocimiento de la psicología del animal que no entrañen malos tratos físicos ni daño psicológico.

39. Sobre toda la regulación de los núcleos zoológicos y, en especial, de las residencias, véase PÉREZ MONGIÓ, J. M.^º, *Animales domésticos*, op. cit. anteriormente, pág. 308 y ss.

3.6. La habilitación de espacios y sistemas para recoger los cadáveres de los animales de compañía

Otra de las obligaciones municipales en materia de animales domésticos es la relacionada con la recogida y eliminación de los animales muertos en sus respectivos términos municipales. Aunque se trata de una medida muy relacionada con las cuestiones sanitarias que normalmente corresponden a las comunidades autónomas, muchas leyes autonómicas, sin embargo, establecen este servicio o actividad como obligatorio para los ayuntamientos, así, por ejemplo, el artículo 16 de la ley de Andalucía,⁴⁰ el 17.3 de la ley de Aragón, 12 de la ley canaria o el 10 de Castilla y León.

La consideración de esta actividad como competencia municipal tiene su origen en el carácter de residuo urbano que la propia Ley estatal básica de residuos (Ley 10/1998) otorga en su artículo 3 a los cadáveres de animales domésticos.

3.7. El alojamiento de los animales de compañía

El objetivo del bienestar de los animales justifica que las normas protectoras de los animales introduzcan criterios y limitaciones a cuestiones pertenecientes, igualmente, a la esfera privada de los propietarios de animales de compañía. Se han publicado ámbitos privados de la relación propietario-animal de compañía como es el del alojamiento que el propietario debe darle a los animales de compañía. El alojamiento, la alimentación, el buen trato y el mantenimiento del animal en buenas condiciones higiénico-sanitarias constituyen los elementos esenciales en la subsistencia de un animal y que deben de ser controlados si se les quiere proporcionar cierta calidad de vida.⁴¹

Con este objetivo, se regulan aspectos como el lugar y la forma de tener y mantener a estos animales, tal y como hace el artículo 10 de la ley andaluza al establecer que la tenencia de animales de compañía en domicilios o recintos privados queda condicionada al espacio, a las condiciones higiénico-sanitarias para su alojamiento y a las necesidades etológicas de cada especie y raza.

Es muy frecuente en la legislación autonómica de protección de animales que se establezcan reglas específicas de alojamiento para el animal de compañía por excelencia, esto es, el perro. A título de ejemplo, el artículo 21 de la ley de Baleares establece que los habitáculos de los perros que hayan de permanecer la mayor parte del día en el exterior, deberán estar contruidos de materiales impermeables que los protejan de las inclemencias del tiempo y serán ubicados de tal forma que no estén expuestos directamente, de forma prolongada, a la radiación solar ni a la lluvia. El habitáculo será suficientemente largo, de forma tal que el animal quepa en él holgadamente. La altura deberá permitir que el animal pueda permanecer con el cuello y la cabeza estirados; la anchura estará dimensionada de forma tal que el animal pueda darse la vuelta dentro del habitáculo; la base de éste consistirá en una solera construida, en su caso, sobre la superficie del terreno natural.⁴²

40. En esta ley se introduce, además, la habilitación para que los ayuntamientos puedan exigir prestación económica por esta actividad.

41. En este sentido, PÉREZ MONGIÓ, J. M.^º, *Animales de compañía*, op. cit. anteriormente, pág. 248.

42. Previsión muy parecida contiene el artículo 11 de la ley andaluza.

Igualmente, y para este mismo tipo de animal de compañía, el artículo 22 de la ley balear señala que cuando los perros deban permanecer atados a un punto fijo, la longitud de la atadura no podrá ser inferior en ningún caso a tres metros y serán como mínimo la medida resultante de multiplicar por cuatro la longitud del animal comprendida entre el morro y el inicio de la cola. Siempre que sea posible, la cadena de sujeción del animal se dispondrá de manera que pueda correr a lo largo de un alambre de mayor longitud aplicable. El animal tiene que poder llegar con comodidad al habitáculo, para poderse cobijar, y a un recipiente con agua potable. Si el perro debe permanecer atado la mayor parte del tiempo, es obligatorio dejarlo libre una hora al día como mínimo para que pueda hacer ejercicio.

3.8. La circulación por espacios públicos

También es habitual en la legislación protectora de animales, la existencia de reglas relativas a las condiciones en que deben circular los animales de compañía, especialmente los perros. No obstante, son normalmente las ordenanzas municipales los lugares en los que principalmente se regula la forma en que se debe circular con los animales de compañía en espacios públicos.

En cuanto a la legislación autonómica, puede servir de modelo de regulación en esta materia el artículo 12 de la ley andaluza, que establece que los animales sólo podrán acceder a las vías y espacios públicos cuando sean conducidos por sus poseedores y no constituyan un peligro para los transeúntes u otros animales. Todos los perros, además, irán sujetos por una correa y provistos de la correspondiente identificación.⁴³ Los de más de veinte kilogramos deberán circular provistos de bozal, de correa resistente y no extensible y conducidos por personas mayores de edad, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.⁴⁴ Finalmente, este precepto establece una regla que entronca con las cuestiones higiénico-sanitarias en espacios públicos. Conforme a la misma, la persona que conduzca al animal queda obligada a la recogida de las defecaciones del mismo en las vías y espacios públicos, salvo en aquellas zonas autorizadas a tal efecto por el ayuntamiento correspondiente.

Recoge esta norma una regla generalizada tanto en la legislación autonómica de animales de compañía como, sobre todo, en las diferentes ordenanzas municipales. Los municipios suelen prever espacios destinados para las deyecciones de los animales, así como dispensadores de bolsas para la recogida de los excrementos ya que éstos se han convertido en un importante problema, higiénico-sanitario y visual, en nuestras ciudades.

3.9. El acceso a los transportes y a los establecimientos públicos con animales de compañía

La legislación reguladora de los animales de compañía también incluye reglas referentes al acceso a los transportes y a los establecimientos públicos. En cuanto al

43. En el mismo sentido, el artículo 18.1 de la ley aragonesa.

44. Los perros guía de personas con disfunciones visuales estarán exentos en cualquier situación de ser conducidos con bozal.

transporte público, la regla general es su aceptación aunque con bastantes limitaciones y requisitos. El requisito general es el establecido en el artículo 32.2 de la ley de Murcia, que señala que queda autorizado el acceso de animales de compañía a los vehículos de transporte colectivo, siempre que permanezcan sujetos a la persona que los acompaña y en el caso de los perros cuando lleven bozal.

No obstante, también se establece que la autoridad competente, normalmente la municipal, podrá limitar el acceso de estos animales en determinadas franjas horarias a los transportes colectivos, limitación que normalmente tendrá lugar durante las horas de máxima concurrencia.

En Castilla y León, por el contrario, se parte de la prohibición expresa del acceso de los animales de compañía a los transportes públicos salvo que tengan lugares habilitados al respecto.

En cuanto al transporte público en taxi, es genérica la regla de habilitar al conductor del mismo para que discrecionalmente los acepte, lógicamente, con el Derecho a percibir el correspondiente suplemento debidamente autorizado (artículo 32 de la ley de Murcia).

En cualquier caso, las prohibiciones establecidas sobre el acceso de animales de compañía en el transporte público no serán de aplicación a los perros guía o perros lazarillo.⁴⁵

Cuando los animales de compañía deban permanecer en vehículos estacionados, es también regla general en esta legislación exigir que se adopten las medidas pertinentes para que la aireación y temperatura sean las adecuadas.

En cuanto al acceso a los locales y establecimientos públicos, tanto la ley de Castilla y León como la de Andalucía establecen que en locales destinados a la elaboración, venta, almacenamiento, transporte o manipulación de alimentos, espectáculos públicos, instalaciones deportivas y otros establecimientos o lugares análogos queda prohibida la entrada de animales.

Sin embargo, esta prohibición general se torna en simple potestad del titular en los casos de acceso a hoteles, restaurantes, bares, tabernas y aquellos otros establecimientos públicos en los que se consuman bebidas y comidas. En este caso, el titular del establecimiento puede determinar las condiciones específicas de admisión, previa autorización administrativa por el órgano competente. La legislación andaluza establece que en este supuesto, es decir, en caso de admisión, deberán mostrar un distintivo que lo indique, visible desde el exterior del establecimiento. Por el contrario, la ley de Castilla y León establece la regla contraria, esto es, el distintivo que debe mostrarse es el de la no-aceptación, luego la regla general, podría entenderse, es la aceptación de animales de compañía salvo que expresamente se prohíba.

3.10. La confiscación de animales de compañía

Una de las potestades más contundentes con que cuentan las administraciones locales de nuestro país en materia de animales de compañía es la de su confisca-

45. Este tipo de animales cuenta con su propia legislación, normalmente, autonómica. No obstante, existen dos normas estatales de carácter reglamentario y que tienen carácter supletorio en defecto de regulación autonómica. Se trata del Real decreto 3250/1983, desarrollado mediante la Orden de 18 de junio de 1985.

ción en determinados supuestos. Prácticamente todas las leyes autonómicas recogen esta habilitación a favor de los ayuntamientos para los casos de infracciones más graves a la legislación protectora de animales como una medida accesoria a la sanción económica que normalmente se impone a los infractores de la misma.⁴⁶

El hecho que habilita el ejercicio de esta potestad por parte de la Administración pública suele ser el de la existencia de indicios de malos tratos o torturas, presentación de síntomas de agresión física o de mala alimentación o cuando se encuentren en instalaciones inadecuadas. El artículo 26.2 de la ley de Castilla y León prevé un supuesto más amplio de ejercicio de la potestad de confiscación de animales de compañía. Así se establece que también se podrán confiscar aquellos animales que manifiesten síntomas de comportamiento agresivo o peligroso para las personas o que perturben de forma reiterada la tranquilidad y el descanso de los vecinos, siempre que haya precedido requerimiento para que cesen las molestias o se evite el peligro y no haya sido atendido el mismo por la persona responsable de dicho animal.⁴⁷

En palabras del profesor Muñoz Machado, estas confiscaciones suponen la privación singular de un bien de propiedad privada y tienen, por tanto, naturaleza expropiatoria, pero que no vulneran la prohibición de expropiaciones sin indemnización establecida en el artículo 33 de la Constitución, precisamente porque se acuerdan como sanción. No obstante, para el ejercicio de este procedimiento habrá de tenerse especialmente en cuenta el que se siga el procedimiento debido con todas las garantías impuestas en el ordenamiento vigente.⁴⁸

Además de la confiscación o decomiso definitivo como medida sancionadora más intensa, el artículo 33 de la ley andaluza ha incluido otra medida que supone la privación de la propiedad del animal de compañía aunque en este caso con carácter temporal. Conforme al mismo, los ayuntamientos, por medio de sus agentes de la autoridad, podrán retener temporalmente, con carácter preventivo, a los animales de compañía si hubiera indicios de maltrato o tortura, presentaran síntomas de agotamiento físico o desnutrición o se encontraran en instalaciones inadecuadas hasta la resolución del correspondiente expediente sancionador. Igualmente, los ayuntamientos podrán ordenar el internamiento o aislamiento temporal de aquellos animales que hubieren atacado a personas o animales causándoles lesiones, para su observación, control y adopción de las medidas sanitarias pertinentes.

4. Especial referencia a una tradicional competencia local: la recogida de animales de compañía abandonados

En la breve introducción histórica expuesta al comienzo de este capítulo, se puso de manifiesto cómo una de las primeras competencias y responsabilidades públicas en

46. Sobre esta y otras cuestiones relacionadas con el régimen sancionador en la legislación protectora de animales de compañía, véase PÉREZ MONGIÓ, J. M.³, *Animales de compañía*, op. cit. anteriormente.

47. Todavía esta norma en su apartado tercero prevé un nuevo supuesto aunque mucho más concreto, se establece que los ayuntamientos y las autoridades de salud pública o sanidad animal de la comunidad autónoma de Castilla y León podrán confiscar animales en caso de que se les hubiera diagnosticado o presentasen síntomas de enfermedades transmisibles tanto para el hombre como para otros animales, ya sea para someterlos a un tratamiento curativo o para sacrificarlos si fuera necesario. En idéntico sentido, el artículo 19 de la ley de Cantabria.

48. MUÑOZ MACHADO, S. [et. al.], *Los animales y el Derecho*, op. cit. anteriormente, pág. 98.

materia de animales domésticos era la referente a la recogida de perros y gatos vagabundos. Ya más recientemente, el Estado dictó una norma, todavía en vigor, sobre esta materia. Me refiero a la Orden de 5 de diciembre de 1974, por la que se establecen normas sobre la recogida de perros vagabundos. También se mantiene en vigor el Decreto de 17 de mayo de 1952, que regula aspectos relacionados con esta materia. Prácticamente todas las comunidades autónomas mantienen en su legislación de animales domésticos esta actividad como competencia y responsabilidad pública, concretamente, municipal. Se trata, además, de una actividad de gran importancia en nuestros días debido a dos circunstancias que discurren paralelas: por un lado, el progresivo aumento de animales domésticos en nuestro país, que ha ido acompañado, por otro lado, de un importante aumento en la deleznable actitud de abandonarlos, en muchas ocasiones, por la falta de conciencia de la responsabilidad que se asume al adquirirlos.⁴⁹

El abandono de los animales domésticos genera muchos y variados problemas, así los relacionados con la sanidad e higiene, con la seguridad pública, con la seguridad vial, con el medio ambiente⁵⁰ y, finalmente, los relacionados con la protección de los propios animales abandonados que sufren todo tipo de peligros y penalidades con el abandono. A continuación analizamos brevemente cuál es el tratamiento que la legislación autonómica de animales de compañía dispensa al abandono de estos animales.

4.1. El concepto legal de animal abandonado

Para llegar a la consideración jurídica de animal abandonado, la mayor parte de la legislación autonómica suele exigir la presencia de dos elementos que deben darse simultáneamente: el animal no debe encontrarse acompañado de persona alguna y no debe portar ningún elemento identificativo que permita conocer el origen o su propietario.

Cuando pudiera localizarse a través de los sistemas de identificación y registro de los animales al propietario, no se entenderá abandonado hasta que se den algunas de las siguientes circunstancias: transcurso del plazo para la recogida del animal, negativa del propietario a recoger al animal o falta de denuncia de extravío por su propietario. Otras normas autonómicas, quizás más respetuosas con el sentido del artículo 612 del Código civil, consideran animal abandonado todo aquel que circula libremente si, transcurridos veinte días desde su captura, no ha sido reclamado por persona que acredite relación posesoria (artículo 2.3 de la ley gallega y 3.1 de la ley asturiana).

49. El problema tiene dimensiones europeas, existiendo una resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 1994, sobre el bienestar y estatuto de los animales en la Comunidad, que solicitaba, entre otras cosas, a los estados miembros que promulgasen normas nacionales que previnieran el fenómeno del vagabundeo canino y protegiesen a los animales domésticos.

50. Respecto al medio ambiente los problemas que genera el abandono de animales de compañía tiene que ver con la inclusión de determinadas especies de este tipo que se pueden introducir en hábitats naturales produciendo desequilibrios como los que tienen lugar por la entrada de especies alóctonas que terminan imponiéndose a las especies autóctonas, alteraciones del material genético en animales autóctonos que se han mezclado con otros alóctonos abandonados o el llevar enfermedades desconocidas y para las que no están inmunizadas las especies autóctonas de animales de un determinado lugar.

4.2. La recogida de animales abandonados

La recogida de los animales abandonados, perdidos o vagabundos es una de las principales labores que corresponde a los ayuntamientos en materia de animales de compañía. La actividad de recogida de estos animales siempre va acompañada de la consiguiente obligación de depósito de los animales en lugares especialmente habilitados al respecto. La legislación autonómica de protección de animales, por tanto, ha establecido un nuevo servicio mínimo y obligatorio para los municipios de nuestro país, a pesar de no estar recogido en la Ley de bases del régimen local.

Como ya he dicho, esta obligación municipal es muy antigua, desde la orden de 1927 hasta el decreto de 1952; sin embargo, también se trata de una obligación tradicionalmente incumplida por muchos de los municipios de nuestro país, entre otras razones, por la falta de medios para cumplirla. Consciente de esta realidad, la legislación autonómica en materia de protección de animales habilita expresamente para el desempeño de este servicio municipal a entidades supramunicipales⁵¹ o, mucho más frecuentemente, a entidades privadas como son las asociaciones de protección de animales.

4.2.1. El papel de las asociaciones de protección de animales

Como decía anteriormente, es muy importante el papel que desempeñan las asociaciones de protección de animales en el cumplimiento de la obligación municipal de recogida de los animales abandonados. Algunas comunidades autónomas han establecido, incluso, que en los casos en que existan una asociación de este tipo legalmente constituida y que soliciten el desarrollo de esta actividad, deberán autorizarse sin ningún tipo de informe, ni siquiera del ayuntamiento donde vaya a prestar el servicio.⁵² Se trata, por tanto, de una licencia de carácter reglado, lo que significa que existiendo asociación legalmente constituida en el municipio y que cumpla con los requisitos legalmente establecidos, deberá concedérsele la licencia para el desempeño de esta actividad cuando así lo solicite con la obligación municipal, además, de facilitarles los medios necesarios para ello.⁵³

La mayoría de las comunidades autónomas, sin embargo, no llegan a tanto, regulan las asociaciones de protección de animales, pero las contemplan como uno de los posibles adjudicatarios de este servicio otorgándole, como mucho, carácter preferente sobre otras posibles entidades interesadas –empresas por ejemplo– en desarrollar esta actividad. No obstante, en la práctica, se trata de un sector en el que todavía no hay una iniciativa económica fuerte y son las asociaciones protectoras de animales las que gracias al apoyo económico y material de la Administración local prestan este servicio.

51. La ley catalana especifica que cuando esto se haga se hará bajo el principio de la mejora en la eficiencia del servicio y bajo la aplicación de los preceptos de dicha ley (artículo 16.2).

52. Siguen este modelo, por ejemplo, las leyes de Madrid, Valencia, Murcia y Castilla y León.

53. No resuelven estas leyes el problema que pudiera plantearse si hay varias sociedades protectoras que solicitan a la vez licencia para esta actividad.

En el caso de que sea una entidad privada la que preste el servicio de recogida de animales abandonados, la legislación autonómica establece obligaciones en cuanto a la cualificación del personal, así como de las características de los locales en que pretende prestarse.

4.2.2. El concreto servicio de recogida de animales abandonados

Aunque la legislación de protección de animales suele ser muy detallista en los aspectos que regula, en el caso de la actividad concreta de recogida y traslado de los animales abandonados sus prescripciones son muy escasas. Al margen de esta regulación más o menos extensa, lo que queda claro es que las actividades de que se compone esta actividad, es decir, el propio servicio de recogida, los centros de alojamiento y los diversos finales de los animales, deberán respetar en todo momento los principios y normas que presiden el bienestar animal, el control sanitario y la seguridad tanto de otros animales como de los seres humanos.

El mejor tratamiento a la materia lo dispensa el artículo 70 del Decreto de Baleares 56/1994, que dispone que “La captura y transporte de animales vagabundos, que estará presidida por criterios humanitarios, se efectuará a través de medios compatibles con los imperativos biológicos de la especie, en condiciones higiénicas impecables y con garantías para la seguridad de las personas en general y del personal encargado de estos servicios en particular. El servicio será prestado por el centro sanitario municipal o centro supramunicipal o concertado, y estará a cargo de personal capacitado y especializado. Los procedimientos de recogida y transporte, así como los sistemas de alojamiento, deberán ajustarse a lo establecido en el título I de este reglamento”.

Los servicios de recogida de animales de compañía suelen actuar a instancia de los particulares que ven a estos animales junto a sus viviendas, locales, calles... Algunas comunidades autónomas han establecido el deber de comunicar a los servicios municipales encargados de esta tarea, a los vecinos que encontrasen animales abandonados.⁵⁴

Otra cuestión relacionada con este tema es la posibilidad de que la legislación autonómica ofrezca la posibilidad de que se entreguen a los servicios animales de compañía cuando sus propietarios ya no quieran seguir poseyéndolos. Esta es la opción, por ejemplo, del artículo 28.5 de la ley andaluza y que podría criticarse por cuanto está permitiendo la adquisición de animales de compañía sin asumir totalmente la responsabilidad que ello conlleva ya que se sabe que pueden desprenderse de ellos cuando se quiera. Desde otro punto de vista, podría decirse que es una forma de evitar el abandono sin más de estos animales.

4.2.3. El destino final de los animales de compañía abandonados

Una vez que los animales de compañía abandonados se encuentran en los centros de recogida, se pueden hacer dos cosas: cederlos a un tercero o, como última opción, sacrificarlos, que, desgraciadamente, suele ser el destino más habitual.

54. Recordar, en cualquier caso, el artículo 615 del Código civil, que establece: “El que encontrase una cosa mueble, que no sea tesoro, debe restituirla a su anterior poseedor. Si este no fuese conocido, deberá consignarla inmediatamente en poder del alcalde del pueblo donde se hubiere verificado el hallazgo.”

La primera circunstancia a tener en cuenta antes de decidir el final del animal es comprobar si está identificado. Si efectivamente lo está, habrá que contactar con el propietario, que dispondrá de un plazo entre cinco y veinte días, según la comunidad autónoma, para la retirada del animal previo abono de los gastos originados.

Tanto si el animal identificado no es retirado como si se trata de un animal no identificado, el centro de recogida podrá cederlo a todo aquel que cumpla con los requisitos legales para ello, sin olvidar que si el animal fue entregado por una persona, ésta tendrá preferencia para adquirirlo en virtud de lo establecido en el artículo 615 del Código civil y como ha reconocido la legislación autonómica como, por ejemplo, el artículo 35.1 de la ley de Baleares.

En cuanto a los requisitos legales para ser cesionario de un animal de compañía abandonado, fundamentalmente son la edad (entre 14 y 18 años según la comunidad autónoma) y el no haber sido sancionado por infracciones graves o muy graves previstas en la legislación de protección de los animales.

También es objeto de regulación por parte de la legislación autonómica las condiciones en las que deben ser cedidos los animales. Normalmente, los requisitos para la entrega suelen tener carácter sanitario. Así se suele exigir que se entreguen desparasitados; otras comunidades autónomas son más exigentes ya que obligan a que se cedan, además, identificados, vacunados e, incluso, esterilizados (artículo 18.2 de la ley andaluza).

Algunas comunidades autónomas prevén en su legislación que los animales abandonados cedidos a terceros se entreguen, en cualquier caso, esterilizados (Andalucía y Cataluña) para evitar la procreación posterior de estos animales: otras comunidades, en cambio, establecen la esterilización como una facultad que se atribuye al adquirente (Madrid, Castilla-La Mancha o Navarra).

Finalmente, en cuanto a los gastos que generan la cesión, la regla general es que los servicios de recogida asuman los costes derivados del mantenimiento del animal (alojamiento, alimentación y cuidados veterinarios).⁵⁵ Cuestión diferente es la de los costes que genera el deber de entrega de los animales. Aquí algunas comunidades autónomas repercuten estos gastos totalmente al adquirente (Andalucía, Cataluña, Galicia y Navarra), en otras, estos gastos se asumen por completo por la Administración (Madrid).⁵⁶ Con la primera de las opciones se pretende, además de ayudar al mantenimiento económico del servicio, propiciar una cultura de responsabilidad desde el primer momento con estos animales.

Finalmente, caso de no ser posible la cesión a terceros de estos animales de compañía abandonados (situación más habitual), el destino final de éstos será el sacrificio. Hay que tener en cuenta que cualquier sacrificio de animales de compañía deberá hacerse bajo el control de un veterinario, de forma indolora y previa anestesia o aturdimiento, salvo en los casos de fuerza mayor (a título de ejemplo, artículo 9 de la ley andaluza).

55. Sin embargo, la ley de Castilla y León y, en parte, la de Castilla-La Mancha exigen estos costes a los nuevos adquirentes.

56. En esta comunidad autónoma y en aras al fomento de la cesión de animales abandonados, se prevé, incluso, el establecimiento de bonificaciones y exenciones tributarias para los cesionarios de estos animales.

Interesa destacar en este punto el artículo 11 de la ley catalana de 2003, que establece la prohibición de sacrificar gatos y perros 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. A pesar de que se trate de una medida muy loable en cuanto a sus intenciones ya que trata de evitar la muerte de seres vivos, creemos que su aplicación práctica puede generar múltiples problemas por cuanto difícilmente, con el ritmo actual de cesiones, los centros de recogida podrán mantener en condiciones dignas y adecuadas todos los animales de compañía abandonados que lleguen a sus recintos.⁵⁷ Puede que esta medida, con tan buenas intenciones, al final resulte perjudicial por cuanto que, dados los bajos índices de cesión a terceros de estos animales, puede producirse una situación de masificación y hacinamiento en los centros de recogida que impidan su mantenimiento en condiciones dignas.

4.2.4. Consecuencias jurídicas del abandono de animales de compañía

La mayor parte de las normas autonómicas de protección de los animales establece como una infracción muy grave el abandono de los animales domésticos. Esta infracción puede llevar aparejada una sanción que puede llegar hasta los 30.000 euros (Andalucía), aunque la media autonómica de la multa ronda los 15.000 euros. Además de la sanción económica, se pueden imponer otras sanciones accesorias como la prohibición de tener otro animal o el no poder ser cesionario de animales abandonados.

Otra sanción administrativa relacionada con esta cuestión es la prevista recientemente en la Ley de sanidad animal 8/2003. En este caso se dice que constituirán infracciones administrativas el abandono de animales, de sus cadáveres o de productos o materias primas que entrañen un riesgo sanitario para la sanidad animal, para la salud pública o contaminen el medio ambiente, o su envío a destinos que no estén autorizados así como el abandono de animales o de sus cadáveres previamente diagnosticados de padecer una enfermedad de las del apartado 15 del artículo 85.

Finalmente y dada la gravedad del hecho de abandonar un animal doméstico, la Ley orgánica 15/2003, que reforma el Código penal español, tipifica como delito esta conducta. Así, el nuevo artículo 632.2 establece que “quienes abandonen a un animal doméstico en condiciones que pueda peligrar su vida o integridad física serán castigados con la pena de multa de diez a treinta días”.

Este precepto, pese a ser una novedad en nuestro ordenamiento jurídico sin precedentes, e incorporar a nuestro Código penal los principios del bienestar animal, en cuanto que parece que el bien jurídico a proteger es el animal y su integridad, y no valores humanos, debe ser tildado de desafortunado por varios motivos. En primer lugar, el tipo sólo se perfecciona si nos hallamos ante animales domésticos, circunstancia que lo hace enormemente restrictivo, pues animales domesticados y salvajes en cautividad quedan excluidos del mismo. En segundo lugar, debemos resaltar un hecho desgraciadamente cada vez más recurrente: el trato más favorable que se deriva de las normas penales que de las administrativas. Además, aplicando

57. En este sentido, igualmente, PÉREZ MONGIÓ, J. M.^º, *Animales de compañía*, op. cit. anteriormente, pág. 365.

los principios de preeminencia del orden penal sobre el administrativo y el *non bis in idem*, en el caso de abandono de un animal doméstico, que ponga en peligro su vida o integridad, el precepto que se debe aplicar, por encima de las normas autonómicas administrativas, es el 632 del Código penal, precepto que prevé una pena multa de diez a treinta días. Por tanto, la sanción mínima será 20 euros (2 euros por diez días) y la máxima 12.000 euros (400 euros por treinta días), cantidades que están muy por debajo de las previstas como máximas por las leyes autonómicas que oscilan entre 15.000 y 30.000 euros. Este hecho hace que pueda resultar, en caso de decidir abandonar un animal, hacerlo en condiciones en que pueda peligrar su vida, pues la sanción, con toda probabilidad, será menor.⁵⁸

5. Las competencias locales en la legislación de animales peligrosos

Dado el aumento en la posesión de animales salvajes en cautividad, en domicilios o recintos privados así como el progresivo incremento de ataques a personas protagonizados por perros de unas especiales características, el Estado decidió intervenir en esta materia dictando la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, de animales potencialmente peligrosos, ley desarrollada por el Real decreto 287/2002, de 22 de marzo.⁵⁹

Por lo que respecta a la base competencial sobre la que el Estado dicta la ley, hay que afirmar que ésta es variada. Así, los artículos 4 y 9.1 tienen carácter básico, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases y coordinación general de la sanidad. Los restantes artículos se dictan con el fin de garantizar adecuadamente la seguridad pública atribuida al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.29 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con sus estatutos, tengan atribuidas las comunidades autónomas, en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público.

Dado el carácter básico de esta ley, algunas comunidades autónomas han dictado legislación en materia de animales potencialmente peligrosos, como la Ley 10/1999, de 30 de julio, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sobre la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos, el Decreto 145/2000, de 26 septiembre, que regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos, de la Comunidad Autónoma de Valencia o, más recientemente, el Decreto 36/2005, de 8 de marzo de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se crea el Registro central informatizado de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

La Ley 50/1999 distribuye las competencias y potestades necesarias para su ejecución entre comunidades autónomas y Administración local. Aunque las competencias autonómicas son muy importantes, en el presente apartado me referiré, exclusivamente, a las competencias más relevantes que tiene la Administración local en materia de animales potencialmente peligrosos.

58. PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^º, *Animales domésticos*, op. cit. anteriormente, pág. 360.

59. Este reglamento fue impugnado por varios colectivos, recursos resueltos mediante las STS de 15 de julio de 2003 (Aranzadi 5841) y de 29 de septiembre de 2003 (Aranzadi 9071).

5.1. Una cuestión previa: el concepto de animal potencialmente peligroso

El artículo 2 de la Ley 50/1999 define a los animales potencialmente peligrosos sobre la base de dos criterios. En primer lugar, se consideran animales potencialmente peligrosos todos los que, perteneciendo a la fauna salvaje, siendo utilizados como animales domésticos, o de compañía, con independencia de su agresividad, pertenecen a especies o razas que tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas. En segundo término, también tendrán la calificación de potencialmente peligrosos los animales domésticos o de compañía que reglamentariamente se determinen, en particular, los pertenecientes a la especie canina, incluidos dentro de una tipología racial, que por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas.

Por su parte, el artículo 2 del reglamento de desarrollo de la ley señala que tendrán la consideración de perros potencialmente peligrosos: *a)* los que pertenezcan a las razas relacionadas en el anexo I del presente real decreto y a sus cruces, y *b)* aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II. Finalmente, el real decreto añade que aunque no se encuentren incluidos en los supuestos anteriores, serán considerados perros potencialmente peligrosos aquellos animales de la especie canina que “manifiesten un carácter marcadamente agresivo o que hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales”. La apreciación de estos aspectos se debe realizar de forma objetiva, bien de oficio o bien tras haber sido objeto de una notificación o una denuncia y previo informe de un veterinario oficial o colegiado que se designe o habilite por la autoridad autonómica o municipal (artículo 2.3).

Esta forma de definir los animales potencialmente peligrosos fue recurrida por la asociación de veterinarios especialistas en pequeños animales por entender, resumidamente, que un perro no es potencialmente peligroso por pertenecer a una raza, sino por la educación concreta que le hayan proporcionado sus propietarios o poseedores junto con las circunstancias en que vive y ha crecido. Además, las características que establece el anexo II, con relación al artículo 2.1.b) del real decreto, para considerar que un perro es potencialmente peligroso carecen de rigor científico. Un perro no es peligroso por tener el pelo corto, mucho valor o el cuello ancho. También, a juicio de la recurrente, esos preceptos infringen el artículo 51 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento común en cuanto que el concepto de perros potencialmente peligrosos que define no es el que la ley que desarrolla ofrece, y concluye que en este artículo y en los anexos el real decreto infringe también el principio de jerarquía normativa en cuanto introduce en el concepto de perro potencialmente peligroso, dos conceptos no previstos por la Ley 50/1999, la raza, anexo I, y diversas características, anexo II. Además de lo anterior, las razas y las características no coinciden con las definidas por las comunidades autónomas.

Para el Tribunal Supremo, no ha lugar a esta impugnación, por cuanto en el anexo I “ni están todos los que son ni son todos los que están, pero eso no puede llevar a la conclusión de que ese anexo incurra en nulidad ni tampoco que estigmatice a las razas que recoge. Por otra parte, si la Administración lo cree conveniente, nada impide que en el futuro modifique del modo que crea oportuno ese anexo o, incluso, lo derogue,

pero en este momento no dudamos que el anexo es conforme a derecho y se ajusta al mandato de la ley, en desarrollo del artículo 2.2 de la misma. Idéntico juicio nos merece el anexo II, puesto que tiene el mismo fundamento y cumple igual función, es decir, establecer las características que configuran la tipología racial que define a los canes potencialmente peligrosos. Ya sabemos que la raza, e incluso la posesión de esas características, no los hace peligrosos, pero por una y otra razón sí poseen esa peligrosidad en potencia. Con cuanto acabamos de exponer damos respuesta a todos los argumentos que la demanda contenía en torno a esta cuestión. Si como hemos dicho, el reglamento se limita a cumplir el mandato de la ley, es obvio que no infringe el principio de jerarquía normativa cuyo respeto impone el artículo 51 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento común y el hecho de que las razas que incluye el anexo I y las características que describe y recoge el anexo II no coincidan con las definidas por las comunidades autónomas, no afecta a la cuestión aquí debatida, que es si el reglamento que ejecuta la ley lo hace ajustándose a lo establecido en ella, o excede el mandato que le fue otorgado al Gobierno”.

Además de por estos motivos, el reglamento se recurrió por supuesta indeterminación de los criterios objetivos sobre los que habrá de apreciarse la potencial peligrosidad del perro, así como por el carácter del veterinario que deba asesorar a la autoridad competente en torno a la apreciación o no de la potencial peligrosidad del animal concreto que se someta a esa decisión. Ninguno de los dos motivos son apreciados por cuanto que para el Tribunal Supremo tanto la ley como el reglamento dan suficientes elementos objetivos para apreciar la peligrosidad de un perro y, en segundo lugar, también es claro el reglamento en cuanto al carácter del veterinario que informe, ya que éste puede ser un veterinario oficial esté o no colegiado, circunstancia esta que no vulnera la doctrina constitucional y del propio Tribunal Supremo acerca del alcance del artículo 36 de la Constitución española.⁶⁰

5.2. La licencia necesaria para la tenencia de animales potencialmente peligrosos

Para poder tener un perro potencialmente peligroso hay que disponer, previamente, de una licencia que será otorgada por el ayuntamiento del municipio de residencia del solicitante (artículo 3). Esta licencia será otorgada necesariamente (carácter reglado) cuando se cumplan los siguientes requisitos (artículo 3 de la ley):

a) Ser mayor de edad y no estar incapacitado para proporcionar los cuidados necesarios al animal.⁶¹

60. Existían otros motivos de impugnación como la falta de audiencia a la hora de elaborar el reglamento a la entidad recurrente, así como la razonabilidad de exigir un certificado de aptitud psicológica para la tenencia de este tipo de perros. Tanto uno como otro motivo son, igualmente, rechazados por el Tribunal.

61. El artículo 4 del reglamento concreta esta capacidad como de carácter físico, señalando que: “1. No podrán ser titulares de animales potencialmente peligrosos las personas que carezcan de las condiciones físicas precisas para proporcionar los cuidados necesarios al animal y garantizar su adecuado manejo, mantenimiento y dominio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 50/1999. 2. La capacidad física a que hace referencia el apartado anterior se acreditará mediante el certificado de capacidad física para la tenencia de animales potencialmente peligrosos, que se expedirá una vez superadas las pruebas necesarias para comprobar que no existe enfermedad o deficiencia alguna, de carácter orgánico o funcional, que pueda suponer incapacidad física asociada con: a) La capacidad visual. b) La capacidad auditiva. c) El sistema locomotor. d) El sistema neurológico. e) Dificultades perceptivo-motoras, de toma de decisiones. f) Cualquier otra afección, trastorno o problema, no comprendidos en los párrafos anteriores, que puedan suponer una incapacidad física para garantizar el adecuado dominio del animal.”

b) No haber sido condenado por delitos de homicidio, lesiones, torturas, contra la libertad o contra la integridad moral, la libertad sexual y la salud pública, de asociación con banda armada o de narcotráfico, así como ausencia de sanciones por infracciones en materia de tenencia de animales potencialmente peligrosos.

c) Certificado de aptitud psicológica.⁶²

d) Acreditación de haber formalizado un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros que puedan ser causados por sus animales, por la cuantía mínima que reglamentariamente se determine.

La licencia es preciso obtenerla a los efectos de la importación, entrada en territorio del Estado, venta o transmisión “por cualquier título” de aquellos animales (artículo 4.1 de la ley); requisito igualmente exigible a los que provengan de la Unión Europea “sin perjuicio de la normativa comunitaria” (artículo 4.2 de la ley). Teniendo en cuenta que los animales son mercancías, en el sentido del artículo 23 del TCE, el requisito de la licencia supone una infracción del artículo 28 del TCE (prohibición de restricciones cuantitativas y de medidas de efecto equivalente), según el cual cada normativa comercial de los estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas y, por ello, prohibida por el artículo 28 del TCE.⁶³

La introducción de animales potencialmente peligrosos procedentes de terceros países habrá de efectuarse de conformidad con lo dispuesto en tratados y convenios internacionales que le sean de aplicación y ajustarse a lo dispuesto en la presente ley (artículo 4.3).

Las operaciones de compraventa, traspaso, donación o cualquier otra que suponga cambio de titular de animales potencialmente peligrosos requerirán el cumplimiento de, al menos, los siguientes requisitos: a) existencia de licencia vigente por parte del vendedor; b) obtención previa de licencia por parte del comprador; c) acreditación de la cartilla sanitaria actualizada, y d) inscripción de la transmisión del animal en el registro de la autoridad competente en razón del lugar de residencia del adquirente en el plazo de quince días desde la obtención de la licencia correspondiente (artículo 4.4).

5.3. Identificación y registro de animales potencialmente peligrosos

Con más motivo incluso que en la legislación general de animales de compañía, la normativa reguladora de los potencialmente peligrosos exige la identificación y el registro de estos animales (artículo 5 de la ley). Respecto a la identificación, el artículo

62. El artículo 5 del reglamento señala que el certificado de aptitud psicológica, a que se refiere el párrafo c) del artículo 3.1 de la Ley 50/1999, para la tenencia de animales potencialmente peligrosos, se expedirá una vez superadas las pruebas necesarias para comprobar que no existe enfermedad o deficiencia alguna que pueda suponer incapacidad psíquica o psicológica, o cualquier otra limitativa del discernimiento, asociada con: a) Trastornos mentales y de conducta. b) Dificultades psíquicas de evaluación, percepción y toma de decisiones y problemas de personalidad. c) Cualquier otra afección, trastorno o problema, no comprendidos en los párrafos anteriores, que limiten el pleno ejercicio de las facultades mentales precisas para la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

63. GARCÍA URETA, A., en *Derecho ambiental. Parte especial (I)*, obra colectiva dirigida por LASAGABASTER HERRATE, I., Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, págs. 462 y 463.

lo 9 del reglamento establece que todos los animales potencialmente peligrosos pertenecientes a la especie canina deberán estar identificados mediante un microchip.

Los necesarios registros de animales potencialmente peligrosos se encuentran regulados en el artículo 6 de la ley. Conforme al mismo, en cada municipio u órgano competente existirá un registro de animales potencialmente peligrosos clasificado por especies, en el que necesariamente habrán de constar, al menos, los datos personales del tenedor; las características del animal que hagan posible su identificación y el lugar habitual de residencia del mismo, especificando si está destinado a convivir con los seres humanos o si por el contrario tiene finalidades distintas como la guarda, protección u otra que se indique; la venta, traspaso, donación, robo, muerte o pérdida del animal; el certificado de sanidad animal expedido por la autoridad competente, que acredite, con periodicidad anual, la situación sanitaria del animal y la inexistencia de enfermedades o trastornos que lo hagan especialmente peligroso, así como cualesquiera incidentes producidos por animales potencialmente peligrosos a lo largo de su vida, conocidos por las autoridades administrativas o judiciales.⁶⁴

La obligación de solicitar la inscripción en el registro será del titular de la licencia dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya obtenido la correspondiente licencia de la Administración competente (artículo 6.2).

En cada comunidad autónoma se constituirá un registro central informatizado que podrá ser consultado por todas las administraciones públicas y autoridades competentes, así como por aquellas personas físicas o jurídicas que acrediten tener interés legítimo en el conocimiento de los datos obrantes en el mismo. A estos efectos se considerará, en todo caso, interés legítimo el que ostenta cualquier persona física o jurídica que desee adquirir un animal de estas características.

El traslado de un animal potencialmente peligroso de una comunidad autónoma a otra, sea con carácter permanente o por período superior a tres meses, obligará a su propietario a efectuar las inscripciones oportunas en los correspondientes registros municipales. En todo caso el uso y tratamiento de los datos contenidos en el registro será acorde a lo dispuesto en la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre (artículo 6.6).

Las autoridades responsables del registro notificarán de inmediato a las autoridades administrativas o judiciales competentes cualquier incidencia que conste en el registro para su valoración y, en su caso, adopción de medidas cautelares o preventivas (artículo 6.8).

La Ley 50/1999 regula otras cuestiones importantes de los animales peligrosos pero cuya ejecución y vigilancia corresponderá, normalmente, a las comunidades autónomas. Así se contienen obligaciones en materia de seguridad ciudadana e higiénico-sanitarias, así como otras relativas al transporte y circulación con este tipo de animales, al adiestramiento, a la esterilización, a los clubes de razas y aso-

64. La disposición transitoria única de la ley establece que los municipios, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, deberán tener constituido el registro municipal correspondiente y determinar la forma en que los actuales tenedores de perros potencialmente peligrosos deberán cumplir la obligación de inscripción en el registro municipal y el mecanismo de comunicación de altas, bajas e incidencias a los registros centrales informatizados de cada comunidad autónoma.

ciaciones y a las exposiciones de razas caninas. Por último, el artículo 11 contiene una serie de supuestos en que se excepciona el contenido de la Ley 50/1999 (perros de guardia en explotaciones agrarias y ganaderas, perros destinados a actividades cinegéticas, o para pruebas de trabajo y deportivas así como los utilizados por organismos públicos o privados para funciones sociales).

Como cualquier otra norma de estas características, al final, se contiene un cuadro de infracciones y sanciones que constituyen el régimen sancionador de la misma. Lógicamente, la imposición de las sanciones corresponderá a la Administración autonómica o local competente en función de la distribución competencial contenida en la propia norma.

