

LA LEY 7/2023, DE 28 DE MARZO,
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
Y EL BIENESTAR DE LOS ANIMALES:
ANÁLISIS Y CARENCIAS

LAW 7/2023, OF 28 MARCH, ABOUT PROTECTION OF ANIMAL
RIGHTS AND WELFARE: ANALYSIS AND SHORTCOMINGS

Jorge Antonio Jiménez Carrero

Doctor en Derecho y Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Europea de Madrid

Sumario: *1. La situación jurídica en España antes de la Ley 7/2023, de 28 de marzo. 1.1. La Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia. 1.2. La Ordenanza Municipal para la protección y tenencia de animales de A Coruña. 2. Análisis de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. 3. Una necesaria propuesta de reforma ante una norma positiva pero insuficiente. 3.1. La famosa enmienda que excluye a los perros de caza. 3.2. Algunos apuntes sobre el procedimiento sancionador de la Ley 7/2023. 3.3. En busca de una mayor eficacia en la planificación de las políticas públicas. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía*

Resumen: En el presente trabajo se estudia el contenido más relevante de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, que entrará en vigor el 29 de septiembre de 2023. Posteriormente, se analizan tres carencias detectadas en la redacción y que entendemos deben ser tenidas en cuenta para una futura reforma de la norma: la inclusión de los perros de caza, una nueva configuración del procedimiento sancionador y la adopción de medidas concretas que permitan una eficaz coordinación entre la Ad-

ministración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, de acuerdo con el carácter de legislación básica que tiene la Ley 7/2023.

Palabras clave: Ley 7/2023, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, exclusión perros de caza, procedimiento sancionador, coordinación administrativa

Abstract: In this work, the most relevant content of Law 7/2023, of March 28, on the protection of the rights and welfare of animals, which will come into force on September 29, 2023, is studied. Subsequently, three deficiencies detected in the wording and that we understand should be considered for a future reform of the norm: the inclusion of hunting dogs, a new configuration of the sanctioning procedure and the adoption of specific measures that allow effective coordination between the General Administration of the State, the Autonomous Communities, and local entities, in accordance with the nature of basic legislation that Law 7/2023 has.

Keywords: Law 7/2023, on the protection of the rights and welfare of animals, exclusion of hunting dogs, sanctioning procedure, administrative coordination

1. LA SITUACIÓN JURÍDICA EN ESPAÑA ANTES DE LA LEY 7/2023, DE 28 DE MARZO

Antes de adentrarnos en el análisis de la situación previa a la entrada en vigor de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, hemos de partir de la siguiente base: en el contexto del presente trabajo, nos referimos a normativa animal que está encaminada a regular la forma en la que las personas debemos actuar para con los animales, es decir, lo que pretendemos aclarar es que no nos encontramos en el marco regulatorio tendente a garantizar una suerte de bienestar animal para aquellos que el ser humano destina a ser consumidos como alimento, o en otro tipo de procesos, como la experimentación animal.

Al hilo de lo mencionado anteriormente, la Ley 7/2023 se encarga también de dejar esto claro desde el principio. Así, en su preámbulo, señala:

«El principal objetivo de esta ley no es tanto el garantizar el bienestar de los animales evaluando las condiciones que se les ofrecen, sino el regular el reconocimiento y la protección de la dignidad de los animales por parte de la sociedad. Por tanto, no regula a los animales como un elemento más dentro de nuestra actividad económica a los que se deban unas condiciones por su capacidad de sentir, sino que

regula nuestro comportamiento hacia ellos como seres vivos dentro de nuestro entorno de convivencia».

En relación con la heterogénea normativa previa a la norma estatal de 2023, también se hace referencia a esta situación en la propia Ley 7/2023:

«Así, las diferentes comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla han elaborado, en sus respectivos ámbitos territoriales, un conjunto heterogéneo de normas relativas a la protección y bienestar animal, que recogen, con diferente alcance, pautas de comportamiento hacia los animales [...]

Por su parte, las administraciones locales [...] afrontan sin ambas la problemática que, directa e indirectamente, conlleva el abandono animal, en el marco del ejercicio de las competencias en materia de medioambiente y protección de la salubridad pública en los términos previstos en la legislación autonómica».

A título de ejemplo, comentaremos un par de normas: una de rango autonómico y otra de ámbito local.

1.1. La Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia

Podemos decir que esta norma autonómica comparte el ámbito de aplicación de la ley estatal, lógicamente, circunscrita a la región gallega. De esta manera, el art. 1 aclara que el contenido de esta va dirigido a:

«...los animales de compañía, incluyendo a los silvestres mantenidos en cautividad con fines distintos de los productivos...»

Efectivamente, prosigue la norma gallega reconociendo lo que la Unión Europea ya reconoció en el vigente Tratado de Lisboa, esto es, la categoría de los animales como seres sintientes, y, por lo tanto, merecedores de un trato respetuoso y acorde a esa sintiencia. De esta manera, el art. 3 de la Ley habla de «*seres vivos dotados de sensibilidad física y psíquica*».

Resulta también conveniente traer a colación el art. 7 de la Ley gallega, ya que establece con meridiana claridad las obligaciones que las personas responsables de un animal tienen hacia este, entre otras: mantener sus necesidades de alimentación y agua, alojamiento adecuado, revisiones veterinarias, la posibilidad de tener acceso a un adecuado ejercicio físico, etc.

Lógicamente, aunque pudiera inferirse del espíritu de la normativa, la misma prefiere hacer una mención explícita a las conductas

reprochables que quedan prohibidas: maltrato, abandono, no mantener a los animales en las condiciones adecuadas para su correcto desarrollo, realizar mutilaciones innecesarias, utilizarles en peleas o cualquier actividad que conlleve sufrimiento, etc. (art. 9).

También conviene destacar la competencia local a la hora de rescatar animales domésticos abandonados o extraviados, y más aún, la voluntad del legislador de hacer partícipes a los ciudadanos en estas tareas cuando nos encontremos en una situación de urgencia. Así, el apartado 6 del art. 22 señala:

«...en situaciones de emergencia que pudieran comprometer el bienestar de los animales, los ciudadanos y ciudadanas podrán realizar la recogida de modo puntual y desinteresado de un animal vagabundo o extraviado hasta su entrega final o puesta a disposición del centro de recogida autorizado que la autoridad competente determine».

El Título VI de la Ley también merece nuestra atención, en tanto en cuanto implica el afán del legislador autonómico, en el sentido de ir más allá de buscar la mera protección de los animales, ya que se ocupa y se preocupa por llevar a cabo una labor educativa y formativa en relación con el tema tratado (art. 32).

Finalmente, la normativa autonómica contempla su propio cuadro de infracciones y sanciones. Así, el art. 38 recoge los hechos que constituirían infracciones leves, entre otras: regalo de animales de compañía, exhibición de animales de compañía en escaparates, no mantenimiento de unas condiciones físicas y psíquicas adecuadas (alimentación, higiene, etc., y siempre que la conducta no pueda ser considerada como grave), transporte inadecuado de los animales, etc.

En este orden de ideas, el art. 39 recoge las infracciones graves, tales como: maltrato causante de dolor, lesiones o sufrimiento no irreversible, la no identificación de los animales cuando fuere obligatoria, no ofrecer a los animales tratamiento veterinario para acabar con su sufrimiento, utilización de herramientas destinadas a la inmovilización de animales que les produzca dolor, daños, sufrimiento o estrés. También el abandono está tipificado como infracción grave, así como la utilización de animales para el trabajo o como reclamo para actividades de mendicidad.

Finalmente, se considerarán infracciones muy graves¹, entre otras: el maltrato (cuando este cause la muerte o lesiones irreversibles), ce-

¹ Las sanciones, en función de los distintos grados, y de acuerdo con el art. 41 de la Ley, serían:

- Para las infracciones leves, de 100 a 500 euros.

lebración de peleas o actividades que impliquen maltrato, las mutilaciones injustificadas, educar a los animales a fin de forjar en ellos un carácter agresivo y violento, o disparar dolosamente a los animales.

1.2. La Ordenanza Municipal para la protección y tenencia de animales de A Coruña

Manteniéndonos en la misma autonomía española, procederemos ahora a revisar, siquiera de forma sucinta, la ordenanza municipal de la ciudad coruñesa. La primera observación que hemos de constatar es que la ordenanza vigente data de 1997², por lo que presuponemos que, en tanto en cuanto no ha sido sustituida por otra ordenanza, la misma se adecua a la Ley autonómica de 2017.

Es cierto que esta ordenanza abarca un campo de actuación más amplio que el definido en la norma estatal, en la medida en que abarca no solo a los animales domésticos o de compañía, sino también a «los utilizados con fines deportivos y lucrativos», elemento que queda excluido de la Ley 7/2023 de 28 de marzo.

En lo que respecta al contenido de la ordenanza, se observa la necesaria sinergia entre esta y la norma autonómica. Así, por ejemplo, el texto local también recoge la competencia del Ayuntamiento a la hora de ocuparse de los animales abandonados. Es cierto que, en algunos puntos, y por razones temporales obvias, encontramos la norma estatal de 2023 más avanzada que la norma local que estamos estudiando. Por ejemplo, en la ordenanza se habla abiertamente de la utilización de perros para la vigilancia de solares:

«Las personas que utilicen perros para la vigilancia de solares, obras o cualquier otra propiedad, les deberán procurar alimento, alojamiento, espacio y curas adecuadas, además de tenerlos debidamente censados e identificados».

Por su parte, la Ley 7/2023, de 28 de marzo, no recoge de forma explícita la utilización de perros para trabajos de vigilancia, aunque de forma más amplia abarca lo que el legislador llama «animales de compañía en espacios abiertos». Como podemos apreciar, la redacción es muy diferente entre una y otra normativa, lo que evidencia la creciente sensibilidad hacia los animales que ha surgido en los últimos años. Así, mientras la norma de 1997 habla sin tapujos de utilizar

- Para las infracciones graves, de 501 a 5.000 euros.

- Para las infracciones muy graves, 5.001 a 30.000 euros.

² Vid. BOP n° 143 de 24/6/1997.

perros para labores de vigilancia, la norma estatal de 2023, en su art. 28, habla de «*animales de compañía que deban alojarse en espacios abiertos*».

2. ANÁLISIS DE LA LEY 7/2023, DE 28 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y EL BIENESTAR DE LOS ANIMALES

Como decíamos, hemos de partir de la heterogeneidad normativa vinculada a la región o autonomía en cuestión. De esta manera, uno de los objetivos de esta Ley 7/2023 radica en la armonización de toda esa normativa regional y local, justificando:

«la necesidad de dotar de coherencia al régimen jurídico de la protección de los animales en nuestro país, fijando un mínimo común de derechos y obligaciones con los animales con independencia del territorio...»

La categorización de esta norma estatal la encontramos en la Disposición final 6^a, que la identifica como legislación básica^{3/4}, aunque exceptuando algunos artículos de la mencionada ley. Así, los siguientes artículos quedan excluidos del carácter básico:

- Apartados 1 y 2 del art. 55, y el art. 57 (competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil);
- Apartados 3, 4, 5 y 6 del art. 55 y apartados 1, 2, 7 y 9 del art. 58 (competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil);
- Art. 61 (competencia exclusiva del Estado en materia de régimen aduanero y arancelario);
- Art. 21 (competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública);

³ Según el Diccionario panhispánico del español jurídico, la legislación básica es aquella «*que se limita a regular los aspectos principales o esenciales de la materia que trata, dejando espacio regulatorio para ulteriores normas de desarrollo*».

Vid. DPEJ: Legislación básica (en línea): <https://dpej.rae.es/lema/legislaci%C3%B3n-b%C3%A1sica> (consulta de 13 de septiembre de 2023).

⁴ Igualmente, «*las leyes básicas o normas básicas son aquellas dictadas por el Estado dentro del ámbito de las competencias que le confiere el art. 149 CE, y que tienen que recoger sólo el núcleo de una materia, a fin de que luego pueda ser objeto de desarrollo por las Comunidades Autónomas*». Vid. Diccionario Jurídico (Edición coordinada por Juan Manuel Fernández Martínez), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 6^a edición, Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 439.

- Igualmente, carecen de carácter básico los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 33.3 y 58.5 y 58.6.

Atendiendo al articulado de la Ley 7/2023, el objeto se centra en dos tipologías de animales: de compañía y los silvestres en cautividad. Además, se habla en el apartado 2 del art. 1 de la expresión «derechos de los animales», lo cual da buena muestra del enfoque vanguardista que impregna a la norma:

«Se entiende por derechos de los animales su derecho al buen trato, respeto y protección, inherentes y derivados de su naturaleza de seres sintientes, y con las obligaciones que el ordenamiento jurídico impone a las personas...»

Sin lugar a duda, la redacción final del apartado 3 del art. 1 ha supuesto una gran polémica entre los defensores de los animales, en tanto en cuanto excluye del ámbito de aplicación de la ley a, entre otros, los «*perros de caza, rehalas y animales auxiliares de caza*», así como a los animales utilizados en espectáculos taurinos⁵.

Como bien señala el preámbulo, el Título I «*establece mecanismos administrativos orientados al fomento de la protección animal*». Así, se crea el Consejo Estatal de Protección Animal, un órgano colegiado y consultivo. En esencia, su función consiste en llevar a cabo una monitorización de la protección de los derechos de los animales, así como velar por la aplicación de la ley, poniendo énfasis en el abandono y su cuidado de forma diligente^{6/7}.

Merece la pena traer a colación y centrarnos en el Capítulo IV del Título I, en la medida en que recoge las políticas públicas de protección animal. Concretamente, se refiere dicho capítulo al Plan Estatal de Protección Animal, que creemos acertado en tanto en cuanto permite planificar cuál deber la actuación para los próximos tres años

⁵ También quedan fuera del ámbito de aplicación los animales de producción, los utilizados en experimentación, los animales silvestres que no estén en cautividad, y algunos animales destinados a actividades deportivas (aves para la cetrería) o profesionales (perros de la Guardia Civil).

⁶ En este orden de ideas, también se crea el Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales, con funciones de asesoramiento y siendo dependiente del Consejo Estatal de Protección Animal.

⁷ También se crea el Sistema Central de Registros para la Protección Animal, cuyo objetivo es coordinar los registros autonómicos, y servir de ayuda a las administraciones públicas. El Sistema Central estará compuesto por:

- Registro de Entidades de Protección Animal;
- Registro de Profesionales de Comportamiento Animal;
- Registro de Animales de Compañía;
- Registro de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía;
- Registro de Criadores de Animales de Compañía.

(art. 17). El objetivo principal del PEPA es el de «*erradicar de nuestra sociedad al maltrato animal*».

En este orden de ideas, es necesario también comentar lo dispuesto en los arts. 22 y 23 de la norma, ya que se esclarece la competencia municipal a la hora de recoger animales «*extraviados y abandonados*» para proceder a alojarlos en un centro público de protección animal. Además, señala la obligación para los entes locales de contar con un servicio de urgencia para la atención veterinaria de los animales rescatados, durante las 24 horas. Entre las funciones de estos centros públicos de protección animal encontramos la obligatoria identificación de los animales, esterilización de perros, gatos y hurones, fomentar la adopción diligente, o entregar los animales en adopción previa firma de un contrato de adopción.

El Título II de la Ley 7/2023 comienza estableciendo dos grandes bloques, lo cual ayuda a clarificar de entrada el comportamiento esperado y deseable por parte de las personas hacia los animales. Por un lado, nos habla de obligaciones generales respecto a los animales que son objeto de la norma (de compañía y silvestres en cautividad), y por otro lado, nos habla de prohibiciones generales.

Así, sin ánimo de citar todas las obligaciones generales (art. 24) y prohibiciones generales (art. 25), podemos destacar como obligaciones generales las siguientes: tratarlos de acuerdo con su sintiencia, proporcionarles unas condiciones de vida dignas, evitarles sufrimiento o maltrato, proporcionarles la atención veterinaria necesaria, mantenerlos vigilados y no dejarles dentro de vehículos cerrados de tal forma que se pueda producir un daño en su integridad física o perder su propia vida.

Por citar algunas prohibiciones generales, podemos traer a colación: causarles maltrato, sufrimiento, abandono, utilización en espectáculos que les cause estrés o dolor, obligarles a trabajar inadecuadamente o por un tiempo excesivo, utilizarlos como reclamo publicitario, o usarlos como recompensa o premio, así como utilizarlos para peleas o limitar su movilidad de forma antinatural y perjudicial.

Tras estas primeras generalidades, cristalizadas en los mencionados arts. 24 y 25, el Capítulo II del Título II se centra únicamente en los animales de compañía. En este sentido, junto con las obligaciones «clásicas» que podemos prever, es necesario mencionar un par de ellas que entendemos que demuestran ese avance político y de concienciación en lo que se refiere a los derechos animales: resulta una obligación mantener a los animales de compañía integrados en el núcleo familiar, haciendo ver que pueden considerarse un miembro más

de la familia. Por otro lado, se habla en el art. 26 h) de una formación que habrá que aprobar para la tenencia responsable de los animales, novedad de gran calado en la primera ley de bienestar animal a nivel estatal.

En cuanto a las prohibiciones relativas a los animales de compañía, lógicamente se prohíbe su sacrificio (salvo excepciones), mutilaciones, utilización en peleas, ausencia de vigilancia, atarles a vehículos en movimiento, no atender durante más de tres días al animal (veinticuatro horas, si hablamos de perros), actuaciones tendentes a modificar la genética del animal que impacten sobre su salud, vender perros, gatos o hurones en tiendas de animales o consumirlos como alimento, entre otras.

El art. 28 de la nueva Ley 7/2023 nos genera cierta incertidumbre, ya que habla de animales de compañía «*que deban alojarse en espacios abiertos*». La pregunta que nos nace sería: ¿Por qué deben alojarse en espacios abiertos?

Hemos de recordar que de acuerdo con el art. 3, por animal de compañía se entiende a cualquier animal doméstico o silvestre en cautividad, siendo en todo caso considerados animales de compañía a perros, gatos y hurones. Si leemos dicho art. 28 en consonancia con el art. 26, que nos hablaba sobre la obligación de mantenerles integrados en el núcleo familiar, podemos afirmar que este precepto adolece de cierta incongruencia.

En cualquier caso, lo que sí es correcto afirmar es que, para aquellos animales de compañía que deban alojarse en espacios abiertos, se deben tomar una serie de medidas que aseguren su bienestar: evitar que estén expuestos de forma directa al sol, lluvia o frío; asegurar que los espacios abiertos sean de dimensión apropiada para el animal y que tengan bebida y alimento adecuado, así como mantener una correcta higiene del espacio abierto.

En el contexto del Título II, es preciso destacar algunos puntos que vuelven a evidenciar la evolución de la sensibilidad social en relación con los animales, y la ganancia de nuevos espacios o derechos para ellos:

- La posibilidad de acceso de los animales de compañía a medios de transporte, tanto públicos como privados⁸;

⁸ El art. 29 dice que los transportes «facilitarán la entrada de animales de compañía».

- La posibilidad de acceso de los animales de compañía a establecimientos públicos y privados⁹;
- La obligación de realizar un curso formativo para la tenencia de perros, así como la de contratar un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros;
- Se prevé un papel protagónico de la Administración Pública a la hora de fomentar la convivencia responsable con animales, utilizando para este fomento campañas para la protección y adopción de animales de compañía;
- El art. 34 establece una regla fundamental a la hora de limitar la tenencia de un animal de compañía en virtud del llamado listado positivo de animales de compañía, ya que concreta los animales que pueden ejercer este rol, entre otros, y principalmente: perros, gatos y hurones, los considerados animales domésticos (Ley 8/2003 de 24 de abril, de Sanidad Animal), algunas especies silvestres (que quedarán contempladas en el listado positivo de animales de compañía), animales de producción que ya no tengan ese destino y el responsable los inscriba como animal de compañía, y finalmente, aves de cetrería o animales de acuario¹⁰.
- En cuanto a la problemática de las colonias felinas, la Ley 7/2023 se encarga de aclarar que la gestión y control poblacional de las llamadas colonias felinas recae sobre la Administración local, que deberá identificar y esterilizar a dichos gatos comunitarios, «con el fin de reducir progresivamente su población manteniendo su protección como animales de compañía» (art. 38.1). Si bien es cierto que, salvo que la normativa autonómica diga otra cosa, la competencia para la gestión de colonias felinas recae sobre el municipio, resulta conveniente aclarar que la Administración local no es la única implicada en este problema, a pesar de que, lógicamente, ostenta el mayor porcentaje de responsabilidad. Nos estamos refiriendo a que la Ley 7/2023 pretende vincular a la ciudadanía con esta situación. Así, el art. 41 de la Ley menciona que los ciudadanos que tengan una cierta proximidad con alguna colonia felina deberán mostrar una actitud de respeto hacia los gatos comunitarios, y del mis-

⁹ En relación con los establecimientos, la normativa dice que «podrán facilitar la entrada», debiendo indicar el establecimiento su política de no admisión, si fuere el caso.

¹⁰ Siempre que no estén incluidas en el catálogo de especies exóticas invasoras o especies silvestres protegidas.

mo modo, los ciudadanos que tengan perros como animales de compañía, deberán evitar que estos puedan impactar de forma negativa sobre dichas colonias.

Finalmente, el Capítulo VII del Título II establece una aclaratoria clasificación sobre los diferentes tipos de Entidades de Protección Animal que pueden operar en el marco de la Ley 7/2023 y que habrán de ser inscritas en el Registro de entidades de protección animal, atendiendo a su naturaleza:

- a) Entidades tipo RAC (art. 44 Ley 7/2023): Se encargan de rescatar, rehabilitar y buscar adoptantes para la posible adopción de un animal de compañía abandonado o maltratado.
- b) Entidades tipo RAD (art. 45 Ley 7/2023): Se ocupan de rescatar y rehabilitar animales de producción que han dejado de tener o no tienen como objetivo su comercialización.
- c) Entidades tipo RAS (art. 46 Ley 7/2023): Se encargan de rescatar y rehabilitar animales silvestres «*procedentes de cautividad*».
- d) Entidades tipo GCOF (art. 47 Ley 7/2023): Su misión es colaborar con la Administración en el control de las colonias felinas.
- e) Entidades tipo DEF (art. 48 Ley 7/2023): Su objetivo versa sobre la «*concienciación, promoción de la adopción y defensa jurídica de los animales*».

Los arts. 51 a 61 (Título III) están dedicados a la cría, comercio, identificación, transmisión y transporte de animales de compañía. Cabe destacar en relación con los mismos la identificación inicial de los animales de compañía, que deberán estar a nombre de un criador debidamente registrado, una entidad de protección animal o bien una Administración Pública.

A continuación, la Ley 7/2023 nos da una serie de animales de compañía que deben ser identificados de forma obligatoria mediante microchip (perros, gatos y hurones), mientras que las aves quedarán identificadas por el mecanismo de anillado. Sobra decir también que resulta obligatoria su inscripción en cada registro autonómico (apartado 2 del art. 51).

En relación con el listado positivo de animales de compañía, aclara la norma que la cría o transmisión (de la titularidad) de animales no incluidos en este listado, queda totalmente vedada. Por otro lado, para poder llevar a cabo la actividad de cría de animales de compañía, resultará un requisito indispensable que la persona esté inscrita en el Registro de Criadores. Al igual que para la tenencia de perros,

las personas que deseen dedicarse a la cría de animales tendrán que superar un curso formativo¹¹, que variará en función de qué tipo de animal pretenda criar.

En cuanto a la venta de animales de compañía, ésta únicamente se podrá realizar de forma directa por el criador/a registrado «*sin la intervención de intermediarios*» (art. 55). Igualmente, queda prohibida la venta de animales de compañía por internet o medios telemáticos (art. 57).

Por su parte, el art. 58 resulta esclarecedor en cuanto a la adopción de animales de compañía, ya que indica que la misma solamente se puede realizar a través de centros públicos de protección animal o entidades de protección animal¹².

En este orden de ideas, merece especial atención el Título IV (Empleo de animales en actividades culturales y festivas), ya que, recordemos, de acuerdo con el apartado 3 del art. 1 de la norma quedan excluidos del ámbito de aplicación los animales utilizados en espectáculos taurinos¹³.

Teniendo esto en consideración, la norma de 2023 se refiere a la utilización de animales en filmaciones de cine o televisión, su uso en ferias, concursos o exposiciones, y participación en romerías, belenes, cabalgatas o procesiones. Para el primer caso, cuando estemos ante la realización de una escena televisiva o de cine en la que se pretenda escenificar una situación de maltrato, crueldad o muerte, esta ha de hacerse de manera simulada, sin que la misma implique un «*estrés extremo ni esfuerzo físico desmedido*» para los animales, evitando cualquier daño al animal.

En relación con los animales que participen en ferias, exposiciones y concursos, se deberán cumplir algunas medidas mínimas, entre

¹¹ Esta formación se desarrollará y especificará de forma reglamentaria.

¹² Igualmente, se firmará un contrato de adopción y se entregará al animal adoptado esterilizado, o con un compromiso de ser esterilizado en el futuro, cuando la edad del animal lo aconseje. Resulta pertinente mencionar que mientras para la venta de animales de compañía no se permite intermediación, no es así para la adopción. Así, el apartado 5 del art. 58:

«*En aquellos supuestos en los que la adopción se realice mediante la intermediación de un establecimiento comercial no se permitirá la permanencia y pernoctación de los animales en sus instalaciones*».

¹³ La normativa estatal de 2023 se remite a los arts. 2 y 10 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos: corridas de toros/novillos, así como festejos taurinos realizados en plazas o en otros lugares públicos.

Igualmente, toreo de rejones, los festivales taurinos con intención benéfica, las becerradas, toreo cómico y otros espectáculos taurinos.

otras: estar provistos de agua y alimento, contar con la ayuda de una persona veterinaria, estar en espacios idóneos de acuerdo con su tamaño, y si se trata de aves para la exhibición de vuelo, que su espacio quede aislado de luz y sonido.

Finalmente, para eventos de romería, belenes, cabalgatas, procesiones, etc., los animales deben disponer de una buena salud física y se les ha de proporcionar descanso cuando lo necesiten. Lo que queda terminantemente prohibido es:

- La utilización de animales «*en atracciones mecánicas o carruseles de feria*» (art. 65.4);
- La utilización de animales en exposiciones de belenes, cabalgatas o procesiones cuando se pretenda tener al animal inmovilizado o de manera no compatible con su bienestar;
- La utilización de animales en romerías y eventos feriado cuando haya una temperatura alta y/o se utilicen en dicho evento objetos pirotécnicos.

La Ley 7/2023 cierra su articulado con los Títulos V y VI, relativos a la función inspectora y al régimen sancionador. En primer término, la Administración territorial competente para ejercer esta labor inspectora serán las Comunidades Autónomas y los entes locales. No obstante, la Administración del Estado, de forma excepcional, puede comunicarse con la autoridad autonómica o local a fin de incitarle a que ejerza dicha labor inspectora «*cuando tenga conocimiento de situaciones de maltrato o desprotección animal o cuando la situación de posible maltrato afecte a más de una comunidad autónoma...*» (art. 66.2).

Como ya es tradicional en el ordenamiento jurídico español, y en lo que se refiere a la clasificación de las infracciones, la Ley 7/2023 no es una excepción, y las cataloga como leves, graves y muy graves.

Grosso modo, y siguiendo lo establecido en los arts. 73, 74 y 75, las infracciones leves implican una «inobservancia» pero sin llegar a producir perjuicios físicos ni impactos negativos en el comportamiento de los animales. Por su lado, una infracción grave vendrá delimitada por el cometimiento de una infracción que suponga sufrimiento o daño al animal, sin llegar a causar un resultado de muerte o de secuelas graves. Finalmente, las infracciones muy graves serán (art. 75):

- Incumplimiento de la norma cuando ello implique la muerte del animal, si no fuere delito;
- Eutanasia de animales a través de medios inapropiados o realizada por personas sin formación para llevarla a cabo;

- Utilización de animales para peleas;
- Consumir animales de compañía;
- Matar a gatos de colonias felinas sin autorización;
- Criar, exponer o comerciar con animales sin autorización, así como vender perros, gatos y hurones en tiendas de animales;
- Utilizar animales en actividades para las que no se permite su uso, como, por ejemplo, atracciones mecánicas;
- Utilizar la selección genética de animales de compañía que suponga un perjuicio para su salud.

En cuanto a las sanciones, la multa puede ser de 500 a 10.000 euros para las infracciones leves, de 10.001 euros a 50.000 euros para las infracciones graves, y de 50.001 a 200.000 euros para las infracciones muy graves (art. 76)¹⁴. Habida cuenta del amplio margen económico para cada tipo de infracción, en el ejercicio de graduación de las sanciones habrán de considerarse algunas circunstancias: daño sufrido por el animal, grado de culpabilidad, si ha habido intencionalidad, imprudencia o negligencia, o el ánimo de lucro. También la reiteración en la conducta, la falta de colaboración, el cese de la actividad antes o mientras se tramita el expediente sancionador y si se ha ejercido violencia contra los animales a la vista de personas vulnerables, como menores de edad (art. 78).

3. UNA NECESARIA PROPUESTA DE REFORMA ANTE UNA NORMA POSITIVA PERO INSUFICIENTE

3.1. La famosa enmienda que excluye a los perros de caza

Prima facie, no nos cabe duda de que podemos afirmar con cierta satisfacción que la Ley 7/2023 de 28 de marzo, supone un avance notable en la protección animal en España. Lógicamente quedan algunos puntos que históricamente han sido y son objetivos de la corriente social y académica en favor de los derechos de los animales, como la tauromaquia, declarada en la actualidad patrimonio cultural, y que queda excluida de la mencionada Ley (art. 1. 3 a).

¹⁴ También es posible que la multa implique la imposición de una medida accesoria, tales como: intervención de los animales, retirada de armas, comiso de bienes, suspensión de licencias, clausura de locales o inhabilitación para el ejercicio de actividades relacionadas con animales, así como la tenencia de animales, entre otras (art. 77).

No obstante, como sabemos, a lo largo de la tramitación de la Ley 7/2023 hubo un punto de inflexión en relación con los perros de caza, rehalas y demás. Originariamente la norma preveía su aplicación también a esta categoría de animales, pero el 13 de septiembre de 2022^{15/16} el grupo parlamentario socialista presentó, entre otras, la enmienda que excluía a los perros de caza del ámbito de aplicación normativo, y que ha tenido su reflejo definitivo en el art. 1, apartado 3 e).

Este movimiento, que fue acogido con satisfacción por parte de la Real Federación Española de Caza¹⁷, supuso, sin lugar a duda, un retroceso importante para una normativa que se presentaba como ambiciosa.

Esta exclusión supone, a nuestro juicio, un sinsentido y una «carambola jurídica», si se nos permite la expresión, ya que significa tanto como establecer que un perro estará protegido o no en función de si su propietario es un cazador o una persona no cazadora. Además, como veremos más adelante, precisamente los perros de caza son los que más protección necesitan.

Esta incongruencia se refleja, además, en el propio articulado de la Ley 7/2023, que en algunos puntos resulta especialmente confusa y desordenada. Nos estamos refiriendo al apartado 1 del art. 1 y al apartado i) del art. 3. De entrada, el art. 1 nos aclara que el ámbito de aplicación queda circunscrito a los animales de compañía y silvestres en cautividad. Sin embargo, cuando acudimos al art. 3 (definiciones), encontramos en su apartado i) una redacción deficiente y confusa:

«Animal utilizado en actividades específicas: aquellos animales de compañía que se dedican a una actividad o cometido concreto, como

¹⁵ Vid. GALAUP, L.: «El PSOE registra una enmienda para evitar que la Ley de Bienestar Animal se aplique a los perros de caza» en elDiario.es, 13 de septiembre de 2022, (en línea): https://www.eldiario.es/sociedad/psoe-registra-enmienda-evitar-ley-bienestar-animal-aplique-perros-caza_1_9312587.html (consulta de 19 de septiembre de 2023).

¹⁶ Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados: Serie A, Proyectos de Ley, de 18 de enero de 2023, p. 6 (en línea): https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-117-5.PDF (consulta de 19 de septiembre de 2023).

¹⁷ Manuel Gallardo, Presidente de la RFEC, se refería así a la inclusión de la enmienda: «Creemos que es un éxito sin parangón, no se puede tratar a todos los animales exactamente igual». Vid. RTVE Noticias (YouTube): «LEY BIENESTAR ANIMAL: ¿Qué pasa con los PERROS de CAZA? ¿Cómo te afecta si tienes MASCOTA?» (en línea): https://www.youtube.com/watch?v=XMVsmbPo_dg (consulta de 20 de septiembre de 2023).

las aves de cetrería, los perros pastores y de guarda del ganado o los perros y hurones utilizados en actividades cinegéticas».

Es decir, se delimita al animal utilizado en una actividad específica como un animal de compañía, cuando, teóricamente, a los animales de compañía sí se les aplica la Ley 7/2023. Esto nos permite afirmar que tanto desde el punto de vista de la lógica jurídica, como desde el punto de vista terminológico, la exclusión de los perros de caza obedece a una dinámica política que de ningún modo vela por el bienestar animal ni por la congruencia jurídica.

Tal planteamiento llega al irracional resultado de significar que un galgo o un podenco (razas utilizadas normalmente para la caza) no utilizado para la actividad cinegética quede protegido, mientras que un galgo/podenco utilizado para la caza se verá desprotegido, cuando, precisamente, la realidad estadística nos dice que los que son utilizados para la caza son los que merecen una mayor protección, al padecer con mayor frecuencia un trato dañino, el abandono o la muerte.

De esta manera, el Partido Animalista con el Medio Ambiente – PACMA publicó un informe sobre el abandono de perros de caza recogidos por protectoras, para el año 2022¹⁸, en el que se recogen algunos datos que ponen en evidencia el error consistente en excluir a los perros de caza de la Ley 7/2023. Concretamente, 194 protectoras acogieron a 12.295 perros de caza (galgos, podencos, bracos, etc.).

No obstante, esta cifra, ya de por sí alarmante, no supone el total de perros de caza damnificados por la actividad cinegética, ya que como bien recuerda PACMA:

«No se contabilizan las cifras de perros recogidos por parte de los servicios municipales, cabildos y diputaciones, que se encargan de este trabajo en los municipios de menos de 5.000 habitantes, los mismos que, usualmente, presentan un mayor porcentaje de población que practica la caza. Estos datos no son de fácil acceso, y normalmente no son cedidos por estos centros

No se contabilizan los cadáveres encontrados, las eutanasias y matanzas llevadas a cabo directamente por los cazadores, y mucho menos los perros y hurones abandonados en espacios abiertos que acaban falleciendo sin que exista ningún tipo de registro, ya que el arrancamiento de microchip suele ser una práctica habitual»¹⁹.

¹⁸ Vid. Informe sobre el abandono de perros de caza recogidos por protectoras en el año 2022, PACMA (en línea): <https://pacma.es/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Abandono-Caza-2022.pdf> (consulta de 20 de septiembre de 2023).

¹⁹ Ídem.

Finalmente, el informe hace referencia al temor existente por parte de las entidades de protección animal en aquellas zonas rurales con pocos habitantes a la hora de intervenir en la elaboración de informes estadísticos como el que venimos mencionando. Estos datos, lógicamente, no quedan recogidos en documento alguno, siendo la cifra de 12.295 perros abandonados, un número por debajo de la realidad.

La consecuencia práctica de excluir a los perros de caza de la aplicación de la norma supone que:

- No se podrá sancionar a los cazadores por educar de forma agresiva o violenta al perro;
- No se les podrá sancionar por administrarles sustancias perjudiciales o que supongan un impacto en su comportamiento;
- No se les podrá sancionar por mutilar al animal;
- No se les podrá sancionar por abandonar a los perros tras la temporada de caza, ni por no comunicar la pérdida o sustracción del animal;
- No se les podrá sancionar por alimentar a los perros de caza con carne que no haya sido controlada de modo sanitario previamente;
- No se les podrá sancionar por practicar la eutanasia²⁰ a los perros «con medios inadecuados o por personal no cualificado».
- No se les podrá sancionar por criar y/o vender perros cuando no estén autorizados para ello;
- No se les podrá sancionar por hacer uso de la selección genética que suponga un perjuicio para el bienestar del perro;
- No se podrá sancionar a los cazadores, en virtud de la Ley 7/2023, por mantener a los perros de caza en terrazas, balcones, azoteas, trasteros, sótanos, patios o similares.

Igualmente, esta exclusión implica:

²⁰ De acuerdo con el art. 27 de la Ley:

«La eutanasia solamente estará justificada bajo criterio y control veterinario con el único fin de evitar el sufrimiento por causas no recuperables que comprometa seriamente la calidad de vida del animal y que como tal ha de ser acreditado y certificado por profesional veterinario colegiado. El procedimiento de eutanasia se realizará por personal veterinario colegiado o perteneciente a alguna Administración Pública con métodos que garanticen la condición humanitaria, admitidos por las disposiciones legales aplicables».

- Que los cazadores no han de acatar las medidas contempladas en el art. 28 para animales de compañía en espacios abiertos, esto es, tenerlos de tal suerte que los animales queden protegidos del frío, lluvias, sol, etc., o garantizarles acceso a bebida y alimentación, así como mantenerlos en buen estado higiénico.
- Que los cazadores no tendrán que realizar ningún curso de formación para la tenencia de perros, y tampoco suscribir un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, en sintonía con el art. 30.
- No se aplicará a los cazadores las medidas para regular la cría de animales de compañía, entre otras, que esta cría de animales de compañía solamente pueda realizarse por personas inscritas en el Registro de Criadores de Animales de Compañía.
- Igualmente, no se les aplicará las medidas para regular la venta de perros, que de acuerdo con la Ley 7/2023 solamente puede llevarse a cabo de forma directa por persona registrada.

3.2. Algunos apuntes sobre el procedimiento sancionador de la Ley 7/2023

Centrándonos en el art. 80 de la Ley 7/2023, consideramos que el procedimiento sancionador podría haberse concebido de otra forma, con vistas a buscar una mayor implicación del nivel estatal de la Administración, como sí ocurre con la inspección y vigilancia por parte de las autoridades.

En primer lugar, recordemos que, en lo que a la actividad inspectora se refiere, se prevé la posibilidad en el art. 66 consistente en que «*el departamento ministerial competente*»²¹ puede indicarle a la autoridad autonómica o local para que inspeccione cualquier tipo de posible maltrato o vulneración de derechos de los animales, llegando incluso la autoridad autonómica o local, a tener que notificar al nivel administrativo del Estado sobre la pertinencia o no de llevar a cabo las acciones oportunas.

En este sentido, hemos de mencionar que será la Dirección General de Derechos de los Animales la encargada de articular tales situaciones. De acuerdo con el art. 10 del Real Decreto 452/2020, de 10

²¹ Hemos de saber que, actualmente, existe como órgano directivo la Dirección General de Derechos de los Animales, ubicada dentro de la Subsecretaría de Derechos Sociales y Agenda 2030 — Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, se establece:

«Sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros departamentos, corresponde a la Dirección General de Derechos de los Animales, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado y en cooperación y coordinación con las comunidades autónomas, las siguientes funciones:

- a) La formulación de las políticas del Departamento en materia de protección de los derechos de los animales.
- b) El impulso de todas las medidas necesarias para incluir la protección de los derechos de los animales en el ordenamiento jurídico actual.
- c) El desarrollo de las medidas de difusión necesarias para que la sociedad conozca y respete los derechos de los animales y su protección.
- d) La coordinación tanto con las comunidades autónomas y entidades locales, Fiscalía General del Estado, administraciones públicas y el resto de entes del sector público estatal, como con los agentes sociales para que se reconozcan y se respeten los derechos de los animales y su protección.
- e) La cooperación con las restantes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de derechos de los animales y su protección, sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación de la Subsecretaría del Departamento en el ámbito de la cooperación internacional».

Sin embargo, esta posible intervención del nivel estatal hacia las autoridades autonómicas o locales que observamos en la labor de inspección, no la encontramos en lo que se refiere al procedimiento sancionador. Así, el art. 80 de la Ley señala que la competencia para ejercer la potestad sancionadora recaerá sobre «*los órganos de las comunidades autónomas y municipales competentes*». Prosigue diciendo en el apartado 2 que los entes locales, cuando tengan competencia en función de la normativa, podrán sancionar cuando las infracciones se cometan «*en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local*». Finalmente, el art. 80.3 indica que este ejercicio sancionador habrá de hacerse conforme a las disposiciones de la autoridad autonómica o local que sea competente.

Vemos, por lo tanto, como se delega toda la responsabilidad procedimental sancionadora en los niveles administrativos autonómico y local. En este sentido, conviene recordar un par de principios sobre la

potestad sancionadora, de acuerdo con el art. 25 de la Ley 40/2015²², de Régimen Jurídico del Sector Público:

- * La potestad sancionadora se puede ejercer cuando previamente ha sido reconocida por una norma de rango legal, siguiendo los preceptos de la Ley 39/2015 y Ley 40/2015;
- * Este ejercicio sancionador «*corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario*».

A la luz de lo anterior, entendemos que habría sido conveniente implicar al nivel administrativo del Estado a fin de que pueda participar en el procedimiento sancionador, ya que pensamos que el éxito a la hora de arremeter contra las distintas infracciones contempladas quedaría mejor garantizado si existe una dispersión en lo que se refiere a la iniciación, instrucción y resolución del procedimiento entre niveles administrativos.

De esta manera, y recordando la facultad que ya tiene el departamento ministerial competente para incitar a la autoridad autonómica o local a fin de llevar a cabo una inspección ante la presunta comisión de infracciones, debiendo esta notificar al departamento ministerial sobre la iniciación o no de actuaciones, entendemos que el acuerdo de iniciación en procedimientos sancionadores sí que debería recaer en la autoridad autonómica o local. Sin embargo, habría sido oportuno otorgar la instrucción al departamento ministerial, concretamente, a la Dirección General de Derechos de los Animales. Finalmente, y una vez instruido el procedimiento, haberse previsto la remisión para la resolución al mismo órgano que lo inició (es decir, la autoridad autonómica o local), respetando así la «*debida separación entre la fase instructora y la sancionadora*»²³.

3.3. En busca de una mayor eficacia en la planificación de las políticas públicas

Finalmente, creemos que merece la pena detenerse en el Capítulo IV del Título I de la Ley 7/2023, relativo a la planificación de las políticas públicas de protección animal. Hemos de reconocer que este

²² De acuerdo con el art. 1 de la mencionada Ley: «...establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora...».

²³ Vid. art. 63.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

capítulo plantea estrategias interesantes a la hora de conseguir la eliminación del maltrato animal en España, como el Plan Estatal de Protección Animal y los programas territoriales de protección animal. Sin embargo, entendemos que sería positivo reformar algunos aspectos de estas políticas.

En primer lugar, recordemos que de acuerdo con el apartado 1 del art. 16 de la Ley 7/2023

«el Plan Estatal para la Protección Animal constituye [...] un instrumento de planificación básico para el establecimiento y la definición de objetivos, acciones y criterios encaminados a erradicar de nuestra sociedad el maltrato animal en todas sus vertientes y promover la acción coordinada de las administraciones públicas para la adopción de medidas que promuevan la protección animal».

Precisamente, es en el último inciso donde encontramos una regulación insuficiente de la Ley 7/2023. Nos estamos refiriendo a la coordinación entre administraciones públicas, ya que se podrían haber establecido algunos instrumentos para proveer o facilitar esta coordinación.

Es necesario traer a colación lo dispuesto en el art. 140 apartado 1 e) de la Ley 40/2015, sobre el Régimen Jurídico del Sector Público:

«Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:

e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico».

La definición dada por la Ley 40/2015 encaja a la perfección con lo que se pretende con la Ley 7/2023, es decir, garantizar una cierta coherencia en relación con la protección animal independientemente de la región. Si atendemos al preámbulo de esta norma, este dice:

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

Por ello, como decíamos, echamos en falta una redacción en la Ley 7/2023 que profundice más en la manera en la que habría de llevarse a cabo esta coordinación.

En este sentido, habría sido conveniente que el legislador previera la posibilidad de estudiar el encaje jurídico, dentro de la Ley 7/2023, de la figura prevista en el art. 154 de la Ley 40/2015, pudiendo servir de inspiración a fin de elaborar un ente de esta naturaleza en aras de conseguir la anhelada coordinación interadministrativa entre Estado, Comunidades Autónomas y entes locales, con vistas a conseguir esa coherencia en la erradicación del maltrato animal. Nos estamos refiriendo a las llamadas Comisiones Territoriales de Coordinación.

Este marco de coordinación puede y debe servir para mantener un contacto estrecho entre todos los niveles de la Administración territorial y para asegurar la congruencia entre el Plan Estatal de Protección Animal y los programas territoriales de las Comunidades Autónomas y de los entes locales, haciendo hincapié en aquellos puntos más sensibles que puedan ser objeto de tratamiento durante los tres años de vigencia de cada Plan Estatal de Protección Animal (art. 17.3 de la Ley 7/2023).

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, podemos afirmar que nuestro criterio resulta coincidente con el planteamiento que hace la Ley 7/2023, en el sentido de que constituía una necesidad la búsqueda de una norma a nivel estatal que ofreciera una cierta coherencia en relación con la protección de los animales en el Estado español. Las diferentes normativas autonómicas y locales sobre la materia, dadas las diferentes autoridades legislativas y administrativas encargadas de elaborarlas y aplicarlas, favorecían la visualización de un panorama jurídico disperso y fragmentado sobre el bienestar animal.

En este sentido, la Ley 7/2023, de 28 de marzo, ha supuesto por fin la consagración de un enfoque común sobre una materia que cada vez va ganando más relevancia entre la ciudadanía, atendiendo a la sensibilidad social respecto a los animales. De esta manera, nos parece también apropiado resaltar la importancia que tiene la clarificación en cuanto a las categorías de animales que pueden ser objeto de tenencia por parte del ser humano, con la inclusión del listado positivo de animales de compañía. Clarificación que resulta suficiente, a pesar de la desinformación que ha imperado en algunos medios de comuni-

cación sobre el contenido real de la nueva norma y su impacto sobre algunos animales de compañía como, por ejemplo, los quelonios²⁴.

En este orden de ideas, consideramos que la exclusión de los perros de caza del ámbito de aplicación de la Ley 7/2023 resulta un retroceso y una incongruencia jurídica, toda vez que ese trato diferencial se sustenta, únicamente, en la utilización de estos para la actividad cinegética, cuando nos encontramos ante los mismos animales (no existe diferencia objetiva ni de naturaleza entre un perro utilizado para la caza y un perro no utilizado para la caza). Del mismo modo, ha quedado acreditado que los perros utilizados para la caza son los que más protección jurídica necesitan, en la medida en que son los más maltratados y abandonados, dándose así la paradoja consistente en que, con la redacción que finalmente vio la luz, los perros más necesitados, son los menos protegidos.

Por su parte, consideramos que la redacción sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de la Ley 7/2023, debería haber buscado una participación del nivel estatal de la Administración, toda vez que de esta manera quedaría mejor garantizada la persecución de las posibles infracciones que se pudieran cometer, al involucrar no únicamente a un nivel administrativo, sino a dos, ambos responsables de la buena aplicación de esta legislación básica. Finalmente, el texto de la norma adolece de cierta insuficiencia en lo que se refiere a los mecanismos para implementar una coordinación interadministrativa eficaz, por lo que, en una futura reforma, se habría de estudiar la posibilidad de profundizar en este aspecto, también con vistas a un mejor engranaje entre el Plan Estatal de Protección Animal y los programas territoriales.

5. BIBLIOGRAFÍA

Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados: Serie A, Proyectos de Ley, de 18 de enero de 2023, p. 6, en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-117-5.PDF [última consulta: 19 de septiembre de 2023].

²⁴ La Disposición transitoria segunda recoge la prohibición de determinadas especies como animales de compañía, exceptuando a los quelonios:

«Desde la entrada en vigor de la presente ley, hasta la aprobación y publicación del listado positivo al que corresponda la especie [...] queda prohibida la tenencia como animales de compañía de los animales pertenecientes a especies que cumplan alguno de los siguientes criterios [...]:

2. Reptiles venenosos y todas las especies de reptiles que en estado adulto superen los dos kilogramos de peso, excepto en el caso de quelonios».

Diccionario Jurídico (Edición coordinada por Juan Manuel Fernández Martínez), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 6ª edición, Cizur Menor (Navarra), 2012.

DPEJ: Legislación básica, en <https://dpej.rae.es/lema/legislaci%C3%B3n-b%C3%A1sica> [última consulta: 13 de septiembre de 2023].

Galaup, L.: El PSOE registra una enmienda para evitar que la Ley de Bienestar Animal se aplique a los perros de caza, en *elDiario.es*, 13 de septiembre de 2022: https://www.eldiario.es/sociedad/psoe-registra-enmienda-evitar-ley-bienestar-animal-aplique-perros-caza_1_9312587.html [última consulta: 19 de septiembre de 2023].

Jimeno Balerdi, S.: Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, en *Aranzadi digital* núm. 1/2023 parte Estudios y comentarios. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2023.

Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

PACMA: *Informe sobre el abandono de perros de caza recogidos por protectoras en el año 2022*, en: <https://pacma.es/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Abandono-Caza-2022.pdf> [última consulta: 20 de septiembre de 2023].

RTVE Noticias (YouTube): LEY BIENESTAR ANIMAL: ¿Qué pasa con los PERROS de CAZA? ¿Cómo te afecta si tienes MASCOTA?, en: https://www.youtube.com/watch?v=XMVsmbPo_dg [última consulta: 20 de septiembre de 2023].