



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 24-03-2025
 Modificado: 25-06-2025
 Aceptado: 26-06-2025
 Publicación anticipada: 19-08-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11520>
 Páginas: 61-81

Referencia: Expósito-López, Ó. (2025). Bienestar animal y entes locales ante el reto de la ineficacia legal y presupuestaria. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 61-81. <https://doi.org/10.24965/reala.11520>

Bienestar animal y entes locales ante el reto de la ineficacia legal y presupuestaria

Animal welfare and local entities facing the challenge of legal and budgetary ineffectiveness

Expósito-López, Óscar

Universitat Rovira i Virgili. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2974-6538>
 oscarexlo@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

El autor es doctor en derecho administrativo en la Universitat Rovira i Virgili. Graduado en Derecho por la misma universidad, se especializó en derecho administrativo a través del Máster Interuniversitario en Derecho de la Administración Pública por esta universidad y la Universidad de Zaragoza. Actualmente cuenta con diversos artículos y capítulos de libros relacionados con el derecho, la biodiversidad y el bienestar animal.

RESUMEN

Objetivos: examinar la eficacia de la Ley de Bienestar Animal en relación con las necesidades reglamentarias y presupuestarias, especialmente en el ámbito local. **Metodología:** se estructura en tres ejes. El primero aborda el análisis competencial y la naturaleza «básica» de la norma, así como la carencia de previsión reglamentaria; el segundo estudia el límite espacial de la potestad sancionadora de los entes locales y la problemática de las normas sancionadoras en blanco. El tercero analiza la insuficiente previsión presupuestaria a través de los datos sobre financiación local como la subvención para la gestión de colonias felinas. **Resultados:** el primer eje concluye en un exceso normativo que evidencia el riesgo de inoperancia en diversos ámbitos de la ley por la falta de desarrollo reglamentario. El segundo eje revela que las limitaciones sancionadoras y la falta de reglamentación pueden eliminar el efecto preventivo y disuasorio del derecho ambiental sancionador. El tercer eje, el análisis de las convocatorias de subvenciones muestra que, al financiarse apenas el 6% de las propuestas, se dificulta la asunción de competencias y se desincentiva la solicitud de ayudas. **Conclusiones:** estos aspectos exponen una norma que, aunque necesaria y bienintencionada, resulta disfuncional en varios de sus ámbitos fundamentales.

PALABRAS CLAVE

Derecho animal; bienestar animal; financiación local; gestión local; legislación básica.

ABSTRACT

Objectives: To examine the effectiveness of the Animal Welfare Law in relation to regulatory and budgetary requirements, with a focus on the local level. **Methodology:** The analysis is structured around three axes. First addresses the distribution of competences and the «basic» nature of the law, as well as the lack of regulatory provisions. The second studies the legal limits of local entities' sanctioning powers and the issue of blank sanctioning provisions. The third analyses the insufficiency of budgetary provisions through data on local funding, such as subsidies for the management of feline colonies. **Results:** The first

axis concludes that there is an excessive regulatory framework, highlighting the risk of ineffectiveness in various areas of the law due to the absence of regulatory development. Second axis reveals that limitations on sanctioning powers and lack of regulation may undermine the preventive and deterrent effects of environmental sanctioning law. Third axis, based on the analysis of subsidy calls, shows that, with only 6% of proposals being funded, the assumption of competences is hindered, and the application for financial aid is discouraged. **Conclusions:** These aspects reveal a law that, despite being necessary and well-intentioned, proves dysfunctional in several of its fundamental areas.

KEYWORDS

Animal law; animal welfare; local funding; local management; basic legislation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. RETOS ANTE UNA LEY «BÁSICA» SIN DESARROLLO REGLAMENTARIO. 2.1. SOBRE LA SOBRERREGULACIÓN. 2.2. LA INEFICACIA LEGISLATIVA ANTE EL DESARROLLO REGLAMENTARIO. EL CLARO EJEMPLO DE LA LEY DE BIENESTAR ANIMAL. 2.2.1. Reglamentación e instituciones necesarias para el funcionamiento de la Ley. 2.2.2. Reglamentación y las desconocidas obligaciones de los propietarios de animales de compañía. Mención especial a la tenencia de perros y a la cría de animales. 2.2.3. Reglamentación y listado positivo de animales de compañía, uno de los núcleos de la Ley. 2.2.4. Reglamentación y centros públicos, entidades de protección animal, venta y adopción de animales de compañía. 3. POTESTAD SANCIONADORA LOCAL, LIMITACIÓN ESPACIAL Y NORMAS EN BLANCO. 4. RETO PRESUPUESTARIO: FALTA DE PRESUPUESTO Y LÍNEAS DE FINANCIACIÓN. 4.1. GESTIONANDO NUEVAS COMPETENCIAS SIN FONDOS PARA ELLO. 4.2. LAS DIFICULTADES Y SUFICIENCIAS DE LAS SUBVENCIONES PARA LA GESTIÓN DE COLONIAS FELINAS. 4.2.1. Datos sobre la solicitud, la exclusión y las dificultades para la concesión. 4.2.2. Datos sobre suficiencia e insuficiencia económica de las subvenciones. 5. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La capacidad de sentir, o sintiencia, se define en el diccionario de la Real Academia Española como la «facultad de sentir, propia de los seres animados». A pesar de su sencillez conceptual, resulta esencial para fundamentar los derechos de los animales, pues implica reconocer que experimentan sufrimiento tanto en la vida como en la muerte, así como que poseen intereses y preferencias propias. Con la incorporación del art. 13 en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los animales dejaron de considerarse meros «objetos» para ser catalogados como «seres sintientes», ampliando así a toda la fauna el estatus jurídico aplicado al ganado de criadero (Alonso, 2015, p. 25). No obstante, aquella reforma únicamente surtía efecto en ámbitos de competencia comunitaria –agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación, desarrollo tecnológico y espacio– por lo que varias normas sectoriales quedaron al margen de este cambio conceptual. Fue preciso esperar a la introducción del art. 333bis en el Código Civil español para que la consideración de los animales como seres sintientes se integrase plenamente en nuestro ordenamiento¹. Este precepto ha desencadenado una auténtica renovación doctrinal y normativa en el ámbito del derecho de la biodiversidad, destacando legislación que afecta especialmente a los ámbitos penal y administrativo.

La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (en adelante, LPDBA) trajo consigo la consolidación de una norma básica en materia de bienestar animal en respuesta a una reclamación recurrente de la doctrina académica especializada (Casado Casado, 2020, p. 97; Wise, 2018, pp. 389-394; Dufau, 2017, pp. 95-99) y de sectores tan esenciales en esta materia como la policía local (Moratalla Moratalla, 2021, p. 315). Sin embargo, tanto en su desarrollo como en su proceso de aprobación, ha existido un intenso debate sobre su contenido en muchos aspectos diferenciados. Este debate, llevado principalmente en ámbitos sociales y de los medios de comunicación, fue menos concurrido en algunos aspectos que para los juristas son esenciales y que, tras la puesta en marcha de la norma y con

¹ «Los animales son seres vivos dotados de sensibilidad. Solo les será aplicable el régimen jurídico de los bienes y de las cosas en la medida en que sea compatible con su naturaleza o con las disposiciones destinadas a su protección».

casi dos años desde su aprobación, es posible debatir: la técnica legislativa y la previsión económica de la LPDBA. Este estudio pretende entrar a valorar principalmente estos aspectos, en relación todo ello con el principio básico y constitucional de eficacia administrativa.

Así, el estudio inicia con el actual debate sobre una supuesta recentralización competencial ambiental con el uso de la legislación básica estatal en esta materia y cómo es posible enfocar la nueva LPDBA dentro de este debate.

A continuación, se trata uno de los mayores problemas de la norma: la excesiva necesidad de regulación reglamentaria para poder aplicar gran parte de la norma aprobada. Y, si bien es cierto que desde julio de 2024 circula un borrador sobre un posible reglamento general de la LPDBA, no se entrará a tratar su contenido, extensión ni posibles efectos en caso de ser aprobado por un motivo de racionalidad. La LPDBA es una norma de carácter básico cuyo contenido roza, en muchos casos, el detalle extremo. El ámbito reglamentario, donde las Administraciones autonómicas podrían haber aportado su grano de arena, se ve eclipsado por una norma estatal que pretende sustituir, aún más, sus competencias en medio ambiente. De este modo, se prevé una pugna competencial en esta materia que permite generar dudas reales sobre la posibilidad de que muchos ámbitos regulados por el borrador «reglamento básico», si se llega a aprobar, sigan siendo tan específicos o extensos. Asimismo, aspectos clave como la formación de diversos organismos o instituciones, necesarios para el desarrollo de algunos preceptos y que sí debería tener carácter estatal, no se incluyen en este borrador. Por ello, no tiene sentido analizar más que la ley hasta que realmente exista un reglamento aprobado.

Adicionalmente, se analiza desde el ámbito local el controversial precepto relativo a las capacidades sancionadoras de este tipo de Administración territorial, donde se puede observar una limitación legal sobre la cual se debate una supuesta minoración de la eficacia normativa en lo relativo al cumplimiento de preceptos y la no comisión de infracciones.

Finalmente, se centra el debate en la financiación local para ejercer un conglomerado de competencias realmente relevantes, con gastos muy importantes en algunos casos como es el de la gestión de colonias felinas y todos aquellos costes sanitarios derivados de esta nueva competencia. Así, el estudio centra los costes en las capacidades reales de financiación de los entes locales por la vía establecida por la legislación estatal: una línea de subvenciones anual. Se analizan los datos de la última convocatoria para señalar si realmente este sistema es funcional o si, por el contrario, resulta en un modelo de previsión económica ineficaz o disfuncional.

2. RETOS ANTE UNA LEY «BÁSICA» SIN DESARROLLO REGLAMENTARIO

En los últimos tiempos las competencias sobre medio ambiente han estado en la vanguardia del interés político y académico debido a las grandes implicaciones que tiene esta materia en la vida cotidiana de las personas, tanto en el presente como para las generaciones futuras. De este modo, todos los ámbitos territoriales quieren poder participar de este proceso normativo, aportando su grano de arena al desarrollo de la que creen es la mejor opción para su territorio. Este interés viene acompañado, consecuentemente, de una pugna entre los diferentes actores legislativos y ejecutivos territoriales que buscan tener una mayor intervención en todos los ámbitos ambientales. Esta casuística viene claramente remarcada debido a que la materia de medio ambiente es, quizás, una de las competencias más repartidas que existen a nivel español. Así, la Unión Europea ostenta la capacidad para regular normativas ambientales dentro de sus competencias, como demuestra el reciente Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza –aunque ello no afecte a la distribución de competencias en España (Jaría Manzano, 2003, pp. 240-242)–; el Estado tiene competencia exclusiva para crear normativa básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 de la Constitución Española [en adelante, CE]); las Comunidades Autónomas, por tanto, tienen capacidad para desarrollar esa normativa básica y ejecutarla y; los entes locales, en la actualidad, tienen competencia para ordenar el medio ambiente urbano (art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [en adelante, LRRL]). El problema viene dado cuando esta cadena, frágil *per se* como demuestran los conflictos competenciales, se rompe debido a las extralimitaciones del Estado al crear legislación básica y, además, ésta contempla una serie de medidas que deben ser aplicadas, pero para las cuales se requieren reglamentos específicos que, en muchos casos, también deben ser estatales de acuerdo con la propia norma.

De este modo, en materia de animales de compañía y bienestar animal, es posible encontrar a nivel de eficacia normativa un doble –y grave– problema con la normativa vigente: una sobrerregulación de la ley básica y una ineficacia legal manifiesta ante la falta de desarrollo reglamentario. En definitiva, la imposible aplicación inicial de algunos aspectos de la norma la podrían situar ante lo que Carbonnier (2019, pp. 98-102) entiende como una «impotencia legal». Para ello, se examinará primero este enjambre de competencias y luego se analizarán de manera pormenorizada los problemas de falta de reglamentación existentes.

2.1. Sobre la sobrerregulación

La competencia exclusiva estatal en legislación básica ambiental (art. 149.1.23 CE) implica que el legislador no tiene la capacidad de crear normas absolutas sobre la materia, sino un marco o bases que permita a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y reglamentario específico y posterior, de manera que puedan incluso aumentar los niveles de protección en sus respectivos territorios (Casado Casado, 2018, pp. 79-80). De este modo, el carácter básico ambiental destaca por ser de mínimos y no poder apartarse de lo que sería el núcleo de la materia². No obstante, como constató el minucioso estudio de Casado Casado (2018, pp. 426-431), a raíz de la crisis de 2008 se observa una recentralización silenciosa de competencias en materia ambiental con la complacencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en base al fenómeno de normas básicas excesivamente detallistas. Si bien su estudio se centró en el período 2008-2016, en las distintas normas que surgen puede seguir comprobándose el nivel de detalle del legislador estatal en las normas fundadas competencialmente en este precepto constitucional, el 149.1.23 CE.

En el caso que ocupa respecto a la materia de bienestar animal de la LPDBA, en concreto sobre animales de compañía y otros como los silvestres en cautividad, la norma aprobada por el Estado se configura, en la mayoría de sus preceptos, como de normativa básica en base al marco competencial del art. 149.1.23 CE. La norma es, en términos globales, muy ambiciosa y centrándose en sólo este tipo de animales (a pesar de su rúbrica generalista), contempla un gran número de preceptos que vinculan a Administraciones y ciudadanos. Si bien ya hubo alguna denuncia académica por este motivo en su fase de proyecto de ley (Fuentes i Gasó y Expósito-López, 2022, pp. 57-58), la realidad que salió a la luz no alteró esta condición y continúa la estela de leyes ambientales básicas extremadamente detalladas y el consecuente proceso de recentralización competencial. Desde la perspectiva autonómica, es posible hacer notar el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el cual se otorga en su art. 144 la competencia compartida en materia medioambiental y la capacidad de establecer normas adicionales de protección ambiental. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce, en su art. 144, una competencia compartida en materia medioambiental, así como la facultad de establecer normas adicionales de protección ambiental. Esta competencia compartida incluye la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna, la biodiversidad, la protección del medio ambiente marino y acuático, siempre que no tenga el objetivo de preservar los recursos pesqueros (competencia, ésta, exclusiva del Estado). El derecho de los animales encaja dentro de esta categoría competencial, lo que implica la capacidad de legislar sobre los derechos de los animales. Además, también se establece la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer sus propias políticas medioambientales, lo que implica la capacidad de legislar sobre los derechos de los animales. Así, en Cataluña existen dos leyes de protección animal: la ley básica (Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales) y la ley autonómica (Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, en adelante TRLPA).

Comparando en la actualidad ambas leyes, es posible destacar dos aspectos que permitirán esclarecer este concepto recentralizador cuya existencia se defiende: el propósito y el alcance de la regulación. La LPDBA, en su art. 1.1, establece: «esta ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección, garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad». En el art. 1.3 LPDBA se excluyen numerosos animales de este concepto: los

² Así lo entendió la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio: «lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma» (FJ 9).

animales de producción, los utilizados en espectáculos taurinos, los animales salvajes, los perros utilizados para la caza, entre otros. Por lo tanto, se trata de una ley muy específica que solo afecta a dos tipos de animales: los animales de compañía y los animales salvajes en cautividad. Para regular esta materia, la ley básica tiene 81 artículos, cinco disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias y nueve disposiciones finales. Por otro lado, la ley catalana, en el art. 1 TRLPA, define su objetivo como el establecimiento de «normas generales para la protección y el bienestar de los animales que se hallan de forma permanente o temporal en Cataluña, con independencia del lugar de residencia de las personas propietarias o poseedoras». Lo que significa prácticamente toda la fauna. Para regularlo, dispone de 37 artículos que incluyen las materias de la LPDBA, a saber: disposiciones generales, animales de compañía, centros zoológicos y régimen de sanciones. Además, existen 14 artículos externos a la norma básica, relacionados con la fauna salvaje. Asimismo, la ley autonómica cuenta con 14 disposiciones adicionales de diversa índole, 2 disposiciones transitorias y 3 disposiciones finales. Finalmente, un anexo dedicado a la fauna salvaje.

El caso del País Vasco y de la Comunidad Valenciana no difiere significativamente, a pesar de que ambas comunidades han aprobado recientemente sus propias normas en materia de bienestar animal para animales de compañía. En concreto, la Ley 9/2022, de 30 de junio, de Protección de los Animales Domésticos (en adelante, ley vasca), y la Ley 2/2023, de 13 de marzo, de la Generalitat, de Protección, Bienestar y Tenencia de Animales de Compañía y otras Medidas de Bienestar Animal (en adelante, ley valenciana), presentan un contenido más amplio con el objetivo de adaptar sus marcos normativos a la nueva realidad jurídica. No obstante, desde un punto de vista cuantitativo, ambas leyes resultan menos extensas que la norma básica estatal. Además, los textos inicialmente aprobados han sido acotados como consecuencia de la entrada en vigor de dicha norma estatal. Un ejemplo de ello es la reducción del ámbito espacial de la potestad sancionadora de las entidades locales –cuestión que se abordará más adelante en detalle–. El art. 80.2 LPDBA, donde se encuentra este límite, refleja la capacidad expansiva de la legislación básica, ya que obliga a modificar las normas autonómicas para restringir la potestad sancionadora local conforme a lo dispuesto en su texto normativo. Una muestra de esta adaptación es la reforma del art. 51 de la ley valenciana, llevada a cabo en 2024 para ajustarse a esta casuística.

De igual forma, los errores cometidos en la norma básica se extienden a la pluralidad del Estado, obligando a las leyes autonómicas a adoptarlos en sus propias normativas o, simplemente por su amplitud, a obedecerlos. En este sentido, es interesante mencionar que, respecto al uso de animales para contenido audiovisual donde se simule violencia animal (otra competencia básica estatal³), el art. 63 LPDBA preceptúa lo siguiente: «en todas las filmaciones se deberá acreditar la presencia de veterinarios especialistas en las especies que vayan a ser utilizadas (ya sean domésticas o salvajes), que garanticen y den fe de que no hubo sufrimiento en los animales utilizados». En este caso, es evidente que encomendar la tarea de dar fe a los veterinarios resulta un claro ejemplo de mala técnica legislativa, pues sólo los funcionarios pueden ejercer como tales. En todo caso, podrían certificar una circunstancia (Jiménez Vacas, 2023, pp. 46-47). Si bien es cierto que la Administración podría nombrar funcionarios a algunos veterinarios para esta tarea y otras que vienen determinadas por la norma, el precepto menciona específicamente «especialistas». Dificilmente la Administración contará con un experto para cada especie (o grupo de ellas).

Definitivamente, un análisis cuantitativo y las breves pinceladas comentadas no es suficiente para sentenciar con solvencia el grado de desarrollo de esta norma básica respecto a las autonómicas. Sería necesario, a tal fin, un examen exhaustivo que por el objeto principal de estas páginas resulta imposible de realizar. No obstante, sí que es posible identificar la realidad de un problema que lleva más de una década existiendo y que, a nivel comparativo, parece tener un tinte claramente continuista en esta ley. Por lo tanto, aunque un examen interno sobre las diferencias esenciales sobre tecnificación en ambas normas sería incluso más revelador, resulta evidente que centrándose únicamente en el espectro de los

³ Respecto a esta competencia y su diferenciación con la exclusividad estatal en telecomunicaciones del art. 149.1.21 CE, *vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/1993, de 27 de mayo (ECLI:ES:TC:1993:168): «aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas– quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex art. 149.1.21 C. E. para ordenar el dominio público radioeléctrico. Y es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria –dada la unidad intrínseca del fenómeno– la utilización del dominio público radioeléctrico y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y de radiocomunicación, en particular, y no sólo las destinadas a emisiones de radio y televisión cualificadas por su recepción por un gran número de usuarios. Pero es indudable que siendo el contenido del título competencial del art. 149.1.21 C. E. virtualmente más expansivo que el otro del art. 149.1.27 C. E., debe ser interpretado restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión».

animales de compañía y silvestres en cautividad, la norma estatal es mucho más completa y detallista que la autonómica.

Desde el punto de vista local, esta norma también entra a sobrerregular un ámbito competencial que ya los propios municipios vieron recortados cuando se modificó la LRRL y las competencias ambientales de los entes locales. Cuando se redujo, en definitiva, la competencia de medio ambiente general a la de «medio ambiente urbano». A pesar de ello, en la práctica, la legislación ambiental transversal u horizontal suele dejar aún menos margen para la intervención de una ulterior normativa local (Rodríguez Beas, 2017, pp. 74-75), como demuestra una vez más la norma básica al extender una legislación muy amplia en lo que respecta a la gestión de las colonias felinas, un ámbito que si bien necesario, es de gran afectación para este medio ambiente urbano (Fuentes i Gasó y Expósito-López, 2022, pp. 49 y ss.) y para el cual, debido a la amplitud y cierre de los preceptos, es difícil que los municipios puedan aportar sus singularidades más allá de protocolos de gestión.

Así, como ya previó en su momento Casado Casado (2018, p. 434), este tipo de actuaciones legislativas provocan una situación en la cual «el margen que resta a las CC. AA. [y los entes locales] para implementar políticas propias en los diferentes sectores ambientales es muy exiguo [...]. Esta circunstancia provoca que [...] la normativa ambiental que se adopta a nivel autonómico [...] sea sobre todo de carácter organizativo, procedimental, sancionador y/o financiero y tenga un alcance limitado, dirigido principalmente a aplicar las políticas y las normas previamente fijadas». Esta descripción, como se observa de la lectura de la ley y de las posibilidades reglamentarias que se van a comentar a continuación, se adaptan perfectamente a la situación actual. Incluso, al saltarse las competencias ambientales de las Comunidades Autónomas y su capacidad para dotar ellas mismas a los entes locales con competencias propias, surge la situación en la cual el Estado condiciona el ejercicio competencial autonómico obligando a los entes locales a adoptar unas determinadas competencias (García Rubio, 2020, pp. 60-61) y estando ello justificado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, que cataloga este tipo de actuaciones como «una opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales» (FJ 12).

2.2. La ineficacia legislativa ante el desarrollo reglamentario. El claro ejemplo de la Ley de Bienestar Animal

Uno de los principales retos de la aplicabilidad de la ley es, precisamente, una falta de desarrollo reglamentario. Así se ha denunciado, además, desde un sector de la abogacía (Carbó Serra, 2025). Algunas de estas normas que debían venir a desarrollar la LPDBA, además, debían ser expresamente de carácter estatal, a pesar de este carácter básico que se acaba de comentar. Existen sentencias recientes que, en base al art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que identifican este supuesto con la inactividad formal normativa. En este sentido se expresa la Sentencias de 5 de abril de 2018⁴ y de 20 de marzo de 2019⁵:

estamos ante un claro supuesto de inactividad formal normativa pues la Administración incumple un claro e incondicionado deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general –inactividad reglamentaria–, es decir, la administración ha incumplido de un deber jurídico que viene representado por una actuación de la Administración –por omisión– al margen de las previsiones legales y contribuyendo a que éstas queden sin efecto y, por ello, ante una actuación susceptible de control por los Tribunales a tenor de los artículos 106.1 de la Constitución Española y 8 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El reto en este contexto, por lo tanto, es triple. Primeramente, es necesaria la realización de un esfuerzo muy importante por parte de las distintas Administraciones territoriales con el fin de dar respuesta a todos estos vacíos que se mostrarán y ocuparán las próximas páginas; teniendo en cuenta, en segundo lugar, que en ocasiones no queda claro si el reglamento debe ser «básico» como apunta la circulación de un borrador estatal a tal efecto o si, por el contrario, debe preexistir una regulación autonómica o incluso local. En tercer lugar, y quizás como consecuencia, es necesario un alto nivel de cooperación interadministrativa para evitar caer en el mayor foco de conflicto entre Administraciones Públicas, el ámbito competencial (Carballo Martínez, 2018, pp. 111 y 114).

⁴ Sentencia 553/2018, del Tribunal Supremo, de 5 de abril (Recurso núm. 4267/2016, Sala de lo contencioso-administrativo, sección cuarta, ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

⁵ Sentencia 384/2019, del Tribunal Supremo, de 20 de marzo (Recurso núm. 691/2017, Sala de lo contencioso-administrativo, sección cuarta, ponente: Segundo Menéndez Pérez).

Así, aunque es cierto que sería posible ordenar todos los retos reglamentarios en un mismo apartado, debido al tamaño del problema es necesario esquematizarlo para aportar un poco de luz sobre el asunto y mostrar más claramente la interrelación que existe entre algunos preceptos afectados también indirectamente. De este modo, primero se tratarán aquellos preceptos que requieren de reglamentación para el funcionamiento de diversas instituciones de carácter estatal; en segundo lugar, se tratarán los aspectos relativos a las obligaciones de los propietarios y en especial en lo que se refiere a animales de cría y la tenencia de perros; en tercer lugar se realizará el análisis específico del problema del listado positivo de animales de compañía, uno de los núcleos fundamentales de la ley y; en cuarto y último lugar, se estudiará el problema de falta de reglamentación que afectará específicamente a los centros públicos y las entidades de protección animal, así como los aspectos concretos sobre la venta y adopción de animales de compañía.

2.2.1. Reglamentación e instituciones necesarias para el funcionamiento de la Ley

Existen en el plano legal del bienestar animal diversas instituciones y otros sistemas de carácter estatal que necesitan de un reglamento para poder comenzar a funcionar. Algunas de ellas, como se verá, tienen funciones esenciales para el desarrollo eficaz de la Ley o parte de ella.

La primera víctima de la falta de reglamentación es el Consejo Estatal de Protección Animal. La necesidad de una norma posterior viene definida por el art. 5 LPDBA, de manera que defina que su composición (art. 5.2 LPDBA) y sus funciones (art. 5.3 LPDBA), aunque es cierto que la LPDBA especifica un contenido mínimo. Pero, por supuesto, sin existir una composición previa no será posible desarrollarlas y el contenido mínimo del art. 5.3 LPDBA queda igualmente sin llevarse a cabo. En consecuencia, sus funciones quedan sin poderse realizar hasta entonces, siendo éstas: evaluar y seguir los avances en protección, derechos y bienestar de los animales, elaborar criterios genéricos de trabajo para la aplicación de la LPDBA y fomentar actividades enmarcadas en el bienestar animal, especialmente en lo relativo al abandono y la tenencia responsable. Además, la inexistencia normativa de este Consejo imposibilita la aplicación de otros artículos, como por ejemplo el de la aprobación del Plan Estatal de Protección Animal que necesita ser aprobado por el Consejo de Ministros previo informe del Consejo Estatal de Protección Animal (art. 17.3 LPDBA).

La segunda víctima de la falta de reglamentación es el Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales. Aunque para éste sí se especifica quién formará parte (art. 6.1 LPDBA), el régimen de funcionamiento estará marcado por una norma de rango reglamentario (art. 6.6 LPDBA). Su función principal, irónicamente, es la de asesorar al Consejo Estatal de Protección Animal, la cual queda vacía de contenido mientras éste no exista. No obstante, a pesar de ser el órgano consultivo del Consejo, posee paradójicamente atribuciones más amplias que éste, pues puede resolver las solicitudes de inclusión, exclusión o revisión del listado positivo de animales de compañía (arts. 6.4, 34 y 36 LPDBA), el cual todavía no existe. Pero, además de ello, también debe emitir informe para la aprobación del Plan Estatal de Protección Animal, tal como hace la institución a la que ofrece su consultoría, el Consejo (art. 17.3 LPDBA). Además, la Administración General del Estado se atribuye la competencia para «dirigirse a la Comunidad Autónoma o entidad local instando a que se proceda a ejercer la función inspectora de cualquier instalación o lugar donde haya animales, cuando tenga conocimiento de situaciones de maltrato o desprotección animal o cuando la situación de posible maltrato afecte a más de una comunidad autónoma, pudiendo asimismo comunicar al Ministerio Fiscal las situaciones irregulares de que tenga constancia en las que existan indicios de delito» (art. 66 LPDBA), contando siempre con un informe previo y favorable del Comité. De este modo, todas las funciones y capacidades del Comité, así como los preceptos vinculados directamente al ejercicio de sus atribuciones, quedan directamente señaladas como ineficaces pues dicho Comité no se ha constituido y no cuenta con el reglamento que le otorga un régimen de funcionamiento. Irónicamente, ello beneficia a las Comunidades Autónomas y el sistema de legislación básica, pues estas atribuciones exacerbadas de la Administración del Estado cuando se informa favorablemente a sí misma para actuar son contrarias a este espíritu de la competencia constitucional al medio ambiente.

La tercera víctima de la falta de reglamentación es el Sistema Central de Registros para la Protección Animal (art. 9 LPDBA), acompañado de los Registros aparejados a éste: Registro de Entidades de Protección Animal, el Registro de Profesionales de Comportamiento Animal, el Registro de Animales de Compañía, el Registro de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía y el Registro de Criadores de Animales de Compañía. Por lo que respecta al Sistema Central de Registros, y de acuerdo con la propia normativa, «la información recogida deberá actualizarse con lo que se determine reglamentariamente», de modo que esta falta de reglamentación impide a las Administraciones Públicas y Registros conocer qué tipo de información

deben recabar. Esto, además, no es sólo perjudicial para la eficacia administrativa, un principio constitucional básico de la burocracia, sino que también afecta a nivel de transparencia para la ciudadanía o las organizaciones dedicadas a la protección de los animales. Al existir una norma que determina exactamente qué tipo de información se puede recoger es mucho más sencillo pedir una información determinada ante la certeza de que la Administración objetivo dispondrá –o debería disponer– de ella. En caso contrario, sería mucho más fácil para la entidad pública intentar esgrimir alguna de las causas de inadmisión del art. 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Asimismo, el hecho de no disponer de los registros y sus reglamentos aparejados también supone un problema. Por ejemplo, el caso del Registro de profesionales de comportamiento animal y la titulación requerida para ejercer dicha profesión (art. 10.6.b) LPDBA), así como del Registro de criadores de animales de compañía, el cual «tiene por finalidad tener constancia de las personas que se dedican a la cría de animales de compañía, en los términos establecidos en esta ley, tanto con el objetivo de cría comercial como para cría puntual u otros que se desarrollen reglamentariamente» (art. 10.6.e) LPDBA). Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de crear Registros propios dentro de su territorio que puedan comprender algunos de estos registros subsidiarios del central, como es el caso de Cataluña y el Registro de Núcleos Zoológicos⁶, la normativa no aclara la naturaleza de los registros ni establece los medios por los cuáles éstos deben funcionar. Asimismo, quizás el caso menos afectado sería un Registro central de Animales de Compañía, pues ya vienen siendo obligados muchos municipios –dependiendo de la normativa autonómica⁷– a disponer de un censo municipal de animales de compañía que posteriormente algunas Administraciones autonómicas, como la catalana o la andaluza, centralizan en registros autonómicos que engloban toda esta información municipal⁸. Se entiende, por tanto, que el registro estatal vendría a unificar toda la información proveniente de fuentes autonómicas y locales.

Pero, cuando es necesaria la inscripción de una persona, ya sea por profesión o por cría, incluso la forma de inscribirse al Sistema Central de Registros para la Protección Animal es complicada sin el reglamento apropiado. Como bien dispone el art. 11 LPDBA, para figurar inscrito en el Sistema Central de Registros para la Protección Animal será requisito ineludible no encontrarse inhabilitado, penal o administrativamente, para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para acreditar el cumplimiento de este requisito en el momento de solicitar la inscripción en cualquiera de los registros que forman parte del sistema y el procedimiento para la transferencia de datos entre las administraciones públicas.

En consecuencia, toda aquella normativa vinculada a uno de estos registros resulta ineficaz, en todo o en parte, debido a esta falta de previsión reglamentaria que las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias, buenamente pueden ir intentando suplir como es el caso catalán que se acaba de comentar respecto a núcleos zoológicos.

En cuarto y último lugar, también es víctima de falta de reglamentación la Estadística de Protección animal, la cual necesita de desarrollo reglamentario para poder conocer la periodicidad de su publicación y los indicadores que deban entenderse como más significativos. Por lo tanto, los centros que deben aportar la información, de acuerdo con el art. 14 LPDBA, aún no saben qué datos deben aportar más allá de la información interadministrativa relativa a denuncias, diligencias y resoluciones que menciona expresamente el art. 20 de la misma ley. Esta estadística, como resultado, y a pesar de la vigencia desde 2023 de la Ley, no ha visto la luz.

2.2.2. Reglamentación y las desconocidas obligaciones de los propietarios de animales de compañía. Mención especial a la tenencia de perros y a la cría de animales

Las obligaciones de los propietarios respecto a los animales de compañía son una de las grandes apuestas de la LPDBA. El art. 24 LPDBA y siguientes incluyen las características propias de un trato ético

⁶ Vid., el Registro de Núcleos Zoológicos de la Generalitat de Catalunya (último acceso: 4 de marzo de 2025): <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/8757-registre-nucli-zoologic>

⁷ Ejemplos de esta obligación son el caso catalán a través del art. 14.2 TRLPA; el caso valenciano a través del art. 34.1.a) de la ley valenciana o; el caso balear a través del art. 38.1.a) de la Ley 1/1992, de 8 de abril, de Protección de los Animales que viven en el entorno humano, entre otros.

⁸ Vid. el Registro de Animales de Compañía (ANICOM) de la Generalitat de Catalunya: https://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/animals_companyia_experimentacio/animals_companyia/anicom/ o el Registro Central de Animales de Compañía de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/sede/tramites/procedimientos/detalle/11483.html> (último acceso: 4 de marzo de 2025).

general que debe obligar a los responsables de su cuidado a mantenerlos en un buen estado de salud de acuerdo con las necesidades de su especie, así como a evitarles daños y mantenerlos en un buen estado de salud, así como otros aspectos más específicos. Tanta es la importancia que se le da que en el ámbito sancionador se incorpora no sólo la figura del responsable determinado por la ley, sino que se prevé la posibilidad de que existan varias personas físicas responsables, personas jurídicas (art. 69.2 LPDBA) e incluso responsables subsidiarios (art. 69.3 LPDBA). Y, además, han sido aparejadas a estos comportamientos unas determinadas infracciones leves, graves y muy graves dependiendo de las consecuencias que tenga la dejación de las obligaciones (arts. 72, 73 y 74 LPDBA).

Si bien los criterios generales son acertados y ello no se pone en duda, sí que existen más suspicacias sobre el final del art. 24.2.a) LPDBA, que dispone que «las condiciones para cada especie se desarrollarán reglamentariamente» y cuyo contenido se repite en el art. 26. Si bien la intención del legislador al incluir esta premisa es loable, también debe ser tildada de utópica. Dos motivos son los que corroboran esta afirmación. El primero se desprende del hecho de que no existe todavía un reglamento que incluya el listado positivo de animales de compañía, sin el cual esta descripción detallada de las condiciones de cada especie no puede comenzar a darse (más allá de perros, gatos y hurones). Por lo cual, se estaría ante la necesidad de un reglamento de desarrollo de un reglamento que aún no existe y, por lo tanto, resulta este precepto quizás incluso temerario. En segundo lugar, la motivación histórica del ejecutivo por realizar planes específicos para especies. Un ejemplo claro y práctico sobre esto es la gestión de especies exóticas invasoras. A pesar de contar con una normativa con rango de reglamento que define qué especies lo son⁹, sólo unas pocas cuentan con un plan estratégico de gestión, a pesar de que su inexistencia –a diferencia de estos reglamentos o planes específicos de bienestar animal para animales de compañía– realmente ponen en riesgo la eficacia de la gestión de esta amenaza para la biodiversidad y, sobre todo, la finalidad del Catálogo de Especies Exóticas Invasoras (Expósito-López, 2021, pp. 483-484). Teniendo en cuenta que la normativa tiene más de una década y que sus resultados han sido ciertamente ineficaces en lo que resulta de esta planificación (aunque en la actualidad comience a existir un mayor nivel de concienciación), la realidad es que esta situación es trasladable a esta intencionalidad del legislador de hacer lo mismo, pero con animales de compañía.

Otro aspecto cuya significancia también origina dudas o desconcierto es quizás uno de los más importantes dentro de las obligaciones: el sanitario. Como define el art. 24.2.e) LPDBA, existe la obligación por parte de los responsables de «prestar al animal los cuidados sanitarios necesarios para garantizar su salud y, en todo caso, los estipulados como obligatorios según su normativa específica, así como facilitarles un reconocimiento veterinario, con la periodicidad que se determine reglamentariamente, que deberá quedar debidamente documentado, en su caso, en el registro de identificación correspondiente». Así pues, aquí asaltan dos dudas a cualquier jurista que vendría a identificar con el aspecto de cuál es la normativa específica respecto a las condiciones sanitarias de los animales de compañía, pues debe tenerse en cuenta que la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal es una norma generalista, con importantes repercusiones, pero que incide más en el ámbito práctico de la ganadería y la cría que no en los propios animales de compañía. Así pues, es posible que en algunos aspectos (como demuestra la normativa propia de colonias felinas dentro de la LPDBA) se quede corta. Asimismo, la periodicidad a la que deben someterse los tratamientos médicos queda relegado también al ámbito reglamentario, lo cual deja sin tutela también este aspecto imprescindible para la sanidad de los animales de compañía, como se desprende de las pautas de vacunación.

Adicionalmente, deberá tenerse en cuenta la especialidad de aquellos animales de compañía usados en romerías y eventos feriado, pues tendrán que respetarse los horarios, lugares y medios de descanso de estos animales de acuerdo con las normas de carácter reglamentario que así lo establezcan.

Uno de los aspectos más controvertidos de la norma en su momento fue, precisamente, el art. 30, relativo a la tenencia de perros. Su problemática provenía de un doble frente: en primer lugar, la necesidad de realizar un curso previo a la compra o adopción de un perro para que la Administración pueda asegurar que la persona que iba a pasar a ser responsable de éste era conocedora de las necesidades de este tipo de animales antes de adquirirlos o adoptarlos. En segundo lugar, la necesidad de todo propietario de perro de

⁹ Al respecto, véase el Anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Ésta es una norma viva que se actualiza conforme a los avances de la ciencia, siendo su última modificación en mayo de 2025 (Orden TED/452/2025) incluyendo cinco nuevas especies, entre ellas tradicionales mascotas como la tortuga euroasiática o la tortuga americana.

suscribir un seguro de responsabilidad civil. Pues si bien es cierto que ambos aspectos levantaron suspicacias y grandes críticas, en la actualidad su eficacia es inexistente porque el art. 30 LPDBA requiere que el contenido del curso para ser titular de un perro y los aspectos reglamentarios del seguro de responsabilidad civil sean regulados por una norma de carácter reglamentario, de forma que el precepto al completo es ineficaz sin este reglamento.

Respecto a la cría de animales de compañía, el criador será el responsable de identificar a los animales de acuerdo con un sistema y procedimiento de identificación, el cual se desarrollará reglamentariamente para aquellos animales que se determinen como de compañía por un listado positivo de carácter reglamentario destinado a tal efecto (arts. 35 y ss. LPDBA). Estos animales deberán inscribirse como reproductores en el Registro de Animales de Compañía, para lo cual deberá acreditar que posee previamente la formación que reglamentariamente se determine para poder ejercer esa actividad de cría (art. 53 LPDBA). Además, para inscribirse en el registro de Criadores de Animales de Compañía será necesario cumplir con las bases que reglamentariamente establezca el Estado y en el caso de los criadores de categorías no comerciales, como los criadores puntuales u otros que se determinen reglamentariamente, la inscripción como criador en el Registro de Criadores de Animales de Compañía se realizará de forma automática en el momento de la transmisión a nombre del titular del primer animal inscrito como reproductor (art. 54 LPDBA). Así, las condiciones para la autorización y el registro del animal de cría se determinarán reglamentariamente por la necesidad de que esté incluido en el listado positivo (primer reglamento) y el de que la persona acredite la formación profesional suficiente para desarrollar tal actividad (segundo reglamento). Estas personas deberán a su vez inscribirse en un registro (inexistente en la actualidad) cuyas bases se determinarán por un tercer reglamento o, en su defecto, por un apartado propio en un reglamento de cría junto al segundo de los supuestos.

Pero, además el criador deberá tener en cuenta que queda prohibida la cría y comercio de animales de fauna silvestre en cautividad fuera de los supuestos admitidos en la ley; aunque reglamentariamente podrán crearse excepciones para algunas especies cuando exista un informe favorable del Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales. De este modo, existe la posibilidad de declarar que algunas especies de fauna silvestre en cautividad sean objeto de cría y comercio, siempre y cuando el Comité, una institución que necesita de reglamentación previa, lo permita mediante informe favorable. De nuevo, un reglamento que necesita de la existencia de otro reglamento previo para poder gozar de eficacia.

2.2.3. Reglamentación y listado positivo de animales de compañía, uno de los núcleos de la Ley

Otro de los aspectos más destacados de la LPDBA fue el anuncio de la intención de crear un listado positivo de animales de compañía. Éste, de hecho, se conforma como uno de los núcleos de la norma porque diferenciará qué especies pueden considerarse como tal de las que no. Teniendo en cuenta que el objeto de la legislación es, de acuerdo con el art. 1.1 LPDBA, «establecer el régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección, garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad», la concreción exacta de qué especies conforman esta categoría es esencial para que la ley sea no sólo eficaz, sino también efectiva. A pesar de la importancia dada por la ley a este listado, del texto normativo del art. 37 LPDBA, pues se desprende que el procedimiento de inclusión y exclusión se determinará reglamentariamente. Por ende, si no existe el procedimiento de inclusión, la lista todavía no puede aprobarse. Grave problema de seguridad jurídica para la norma, teniendo en cuenta que la ley tratando específicamente de animales de compañía no dispone de un listado de lo que son animales de compañía, más allá de lo que se determina específicamente: perros, gatos y hurones (art. 3.a) LPDBA), siendo que, en la práctica, actualmente, la ley es básicamente para estas tres especies y aquellas otras salvajes en cautividad. Y aunque la Administración General del Estado dispone de 24 meses para crear dicho listado, no hay ninguna información al respecto y es poco probable que se cumpla el plazo.

Como especialidad, además, debe apuntarse al art. 36 LPDBA que define los criterios que deben tenerse en cuenta para incluir a una especie dentro de este listado y, sobre ellos, debe tenerse en cuenta la ineficacia del apdo. e). Si bien determina que las especies protegidas no podrán tener la consideración de animales de compañía, se excepcionan las aves de cetrería siempre y cuando el Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales avale dicha excepción. Teniendo el Comité los problemas reglamentarios que se han ido comentado, es difícil que este apartado tenga aplicabilidad.

2.2.4. **Reglamentación y centros públicos, entidades de protección animal, venta y adopción de animales de compañía**

Las afectaciones por falta de reglamentos a las normas sobre centros públicos, entidades de protección animal, venta y adopción de animales de compañía son también variadas y plurales. En lo que respecta a los centros públicos, el art. 23 LPDBA determina en su apdo. b) que estarán obligados a cumplir con los requisitos mínimos veterinarios para la entrega de los animales y los correspondientes tratamientos mínimos estipulados, los cuales se establecerán reglamentariamente; con lo cual, hasta que ello se determine, en la práctica será usual que se actúe según la discreción del centro. El otro aspecto que el mismo artículo reserva para una norma de rango reglamentario es el diseño y características de espacios para albergar gatos comunitarios en este tipo de centros. Se entiende, por lo tanto, que deberán tener un espacio dedicado específicamente a tal fin, pero hasta que no exista el reglamento no es posible saber ninguna de sus especificaciones.

En lo que respecta a las Entidades de Protección Animal, las de tipo RAC (art. 44 LPDBA) y las de tipo RAD (art. 45 LPDBA) deberán tener al menos a una persona que posea la titulación necesaria para poder instituir una de estas entidades. Esta titulación vendrá definida por reglamento y, consecuentemente, hasta que dicho reglamento no exista no debería ser posible constituir este tipo de entidades. Además, en este caso, la Administración General del Estado se otorga las competencias para establecer un reglamento básico para el Registro de Entidades de Protección Animal, tal y como preceptúa el art. 49 LPDBA: «será de competencia autonómica en su desarrollo normativo y ejecución, en el marco de las bases que reglamentariamente establezca el Estado». Con lo cual, éste es un nuevo ejemplo que se encuentra la tesitura ante una necesidad de doble reglamentación.

Finalmente, sobre venta y adopción, la LPDBA determina en sus arts. 55 y 58 que las cláusulas mínimas de los contratos vinculados a esas operaciones se establecerán reglamentariamente.

3. **POTESTAD SANCIONADORA LOCAL, LIMITACIÓN ESPACIAL Y NORMAS EN BLANCO**

La LPDBA, como norma que pretende ser un marco diferenciador estatal en las relaciones y obligaciones de las personas para con los animales contiene, con buen criterio, un conjunto de infracciones administrativas (arts. 72 a 75 LPDBA) a las cuales se aparejan sendas sanciones (arts. 76 a 79 LPDBA). De este modo, la norma constituye una *lex certa* que da sentido al principio de tipicidad del derecho administrativo sancionador (Rebollo Puig *et al.*, 2005, p. 35). Así, a pesar de la crítica a la sobre-regulación de la normativa básica, la armonización del derecho sancionador administrativo en materia de bienestar animal es uno de los grandes aciertos del legislador. Como denunció Casado Casado (2021, pp. 67-71), no tenía sentido que existiesen grandes diferencias en las sanciones por idénticas infracciones en las diferentes normativas autonómicas. Ello tenía como resultado que una actuación como el abandono animal tuviese consecuencias muy duras en unas Comunidades Autónomas y muy laxas en otras. Ahora bien, en base a este nuevo régimen se han detectado dos problemas que deben ser mencionados: (1) una limitación espacial de la potestad sancionadora local y; (2) una falta de reglamentación que deja a las normas sancionadoras en blanco sin contenido.

En lo que respecta al primer problema, aunque el art. 80.1 LPDBA dota de competencia sancionadora a la Administración autonómica y a los entes locales respecto a la ley, estos últimos ven matizada su gama de posibilidades. En este sentido, el art. 80.2 LPDBA preceptúa que «las autoridades municipales podrán imponer sanciones y adoptar las medidas previstas en esta ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica. Las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley». De este modo, aunque la ley reserva un importante papel para las ordenanzas y la graduación de las sanciones, estableciendo un amplio margen para las normas sancionadoras en blanco, también limita el ámbito de aplicación de la potestad sancionadora. En este sentido, el art. 80.2 LPDBA limita el ámbito de actuación local a la sanción únicamente de aquellas infracciones que se cometan en lugares públicos o sobre bienes de titularidad pública. Debe ponerse de relieve esta restricción para ostentar competencia para sancionar con el art. 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que determina que «los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente». Y, específicamente, identifica que «se

considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo».

En este caso, la norma reguladora identifica esta competencia, pero con las limitaciones espaciales ya comentadas, restando únicamente competente la Administración autonómica. Como afirma Díaz Arroyo (2024), «la relación que se establece en esta norma al objeto de definir la competencia municipal en el ejercicio de la potestad sancionadora presenta una doble consideración, puesto que se requiere que tanto el ámbito espacial como la materia sobre la que se ha cometido la irregularidad, se refieran o afecten a la entidad local correspondiente». De este modo, la literalidad del texto normativo es específicamente clara y permite entender la existencia de esta limitación. No debe confundirse con la competencia para sancionar con la iniciativa, que puede ser mediante denuncia, orden superior o petición razonada (Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez, 2021, p. 1551). Por lo tanto, aunque existe una capacidad de inspección administrativa (con los límites del art. 66 LPDBA¹⁰) y la posibilidad de formular peticiones razonadas, parece que la intencionalidad del legislador sea que toda infracción cometida en una ubicación privada deba redirigirse a la Administración autonómica. Este órgano competente para dictar la sanción es, en todo caso, el competente para iniciar el procedimiento (Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez, 2021, p. 1551).

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe apuntar también que en materia ambiental la competencia ejecutiva para imponer sanciones es fundamental para garantizar la eficacia de la normativa (Gil Casión, 2017, pp. 345-346). Por este motivo, es necesario señalar la dificultad de los entes locales para imponer sanciones en algunos casos, lo cual puede llegar a comprometer, como consecuencia, la eficacia normativa. Esta afirmación, en el marco de la LPDBA, viene respaldada por cuatro motivos:

1. la diferenciación espacial público-privada implica un quiebro en la tutela del bienestar animal y en consecuencia la actividad municipal se diluye a un segundo nivel, perdiendo contundencia y fuerza disuasoria;
2. existe un aumento de las cargas procedimentales y, por lo tanto, un incremento del tiempo necesario para resolver;
3. la cercanía de los órganos locales es un elemento clave para la detección temprana y la prevención de conductas lesivas. Al condicionarse su facultad sancionadora, se diluye la percepción de riesgo por parte de los titulares o poseedores de animales;
4. la cooperación interadministrativa, si bien es un factor deseable en base al principio de lealtad institucional, supone un factor que aumenta la complejidad de cualquier procedimiento.

Yendo al extremo, por ejemplo, si un policía local entra a un restaurante del municipio –local privado– a comer y detecta, por casualidad o por observancia, que le han dado gato por liebre –literalmente–, no podrá elaborar una denuncia directamente ante su Administración local para que ésta inicie de oficio el procedimiento sancionador. Ello, a pesar de que el uso de animales de compañía para el consumo humano sea considerado como una infracción muy grave (art. 75.d LPDBA) y conlleve una sanción de 50.001 a 200.000 euros (art. 76.1.c) LPDBA). En este caso, deberá darse cuenta de la *notitia criminis* mediante una petición razonada de incoación (art. 61 LPACAP) a la Administración autonómica (Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez, 2021, pp. 1556-1557). Este hecho no sólo dificulta esta capacidad local para sancionar, sino que además puede provocar indirectamente que el carácter preventivo y disuasorio de la sanción, esencial para su eficacia, se vea diluido por el hecho de que la autoridad de proximidad no pueda actuar ante determinadas circunstancias.

En segundo lugar, también posible encontrar controversias interrelacionadas entre los problemas de falta de reglamentación y determinadas normas sancionadoras en blanco. Por ejemplo, en materia de cría, no estar autorizado previamente para realizar dicha actividad (se entiende, por lo tanto, contar con la inscripción en el registro que acredite la formación profesional necesaria), conlleva una sanción muy grave (art. 75.f) LPDBA). Como se ha apuntado en un apartado anterior, esta sanción es completamente ineficaz puesto que sin normas reglamentarias que establezcan el sistema de inscripción en el registro, que permita conocer los criterios profesionales para poder ejercer la actividad y que, además, estipulen qué especies (más allá de perros, gatos y hurones) son animales de compañía, es muy difícil poder justificar o motivar adecuadamente

¹⁰ En este caso, la función inspectora se limita a «las instalaciones de los centros de protección animal y de los animales que se alojen en ellas, tanto con carácter permanente, temporal o de paso, así como los centros veterinarios, núcleos zoológicos, residencias, centros para la cría y venta, adiestramiento y cuidado temporal de los animales o cualquier otro tipo de establecimiento que albergue animales, con independencia de la duración del albergado, finalidad y titularidad, así como de las empresas de transporte de animales».

esta infracción de acuerdo con los criterios de la propia ley. En relación con lo anterior, pero en materia de identificación, es infracción grave no identificar correctamente a los animales (art. 74.b) LPDBA), pero como se observó, se promete la aprobación de un reglamento para la identificación de animales sin el cual es difícil poder actuar con seguridad jurídica por parte de los obligados. Ahora mismo pueden existir unos criterios generales de identificación a la espera de que se apruebe el reglamento, pero cuando este por fin entre en vigor es posible que contemple información adicional que deba incluirse en dichas identificaciones. Normalmente a los animales se les identifica por chip como forma de mejorar la vigilancia e inspección administrativa (Casado Casado, 2020, p. 87), lo cual supone que deberán modificarse todos, uno a uno, los animales objeto de esta Ley para poder adecuarlos a los nuevos criterios que establezca el reglamento. Esta última reflexión incluye, además, a los animales que estén bajo el paraguas público (predominantemente local). Todo ello supone un gasto adicional que podría haber sido obviado con una regulación que permitiese a las Administraciones autonómicas ocuparse cada una de la identificación de los animales de su territorio.

4. RETO PRESUPUESTARIO: FALTA DE PRESUPUESTO Y LÍNEAS DE FINANCIACIÓN

Todas las nuevas competencias y/o atribuciones ejecutivas que han pasado a tener los entes locales en materia de bienestar animal implican, inexorablemente, un aumento del gasto público local en dar cumplimiento a la norma. Como señala muy detalladamente Roca Fernández-Castany (2024), la LPDBA supone una clara intensificación del rol de los entes locales en ámbitos muy específicos como: colonias felinas, protocolos de protección civil, recogida y custodia de animales extraviados y abandonados (y obligaciones respecto a ellos), relación con los propietarios de animales de compañía en relación con los deshechos en vía pública, acceso de animales a establecimientos privados como hostelería, restauración o edificios públicos, acceso de animales al transporte público, atención y alojamiento de animales y, por último, identificación y registro. Teniendo esto en cuenta, es posible encontrar en la normativa gastos extraordinarios en ámbitos tan señalados como:

- El cuidado alimenticio y sanitario de las colonias felinas, colaboración con Entidades de Protección Animal de tipo GCOF –si corresponde– y otros gastos aparejados (arts. 38 y ss. LPDBA), cuya amplitud puede haber sido ampliamente minusvalorada (Fuentes i Gasó y Expósito-López, 2022, pp. 61-65).
- La función de policía en algunos eventos concretos como ferias, exposiciones y concursos (arts. 64 y 66 LPDBA).
- La recopilación de datos específicos y la transmisión a través de los diferentes registros autonómicos y estatales (cuando existan).
- La promoción del bienestar y la protección de los animales, a través de distintas campañas de comunicación y concienciación (art. 33 LPDBA).
- La gestión de los animales desamparados y el control poblacional por medios no letales (art. 22 LPDBA).
- Otras obligaciones que puedan surgir derivado de su actuación pública o por nuevas normas de carácter reglamentario.

Para paliar parte de esta problemática, la LPDBA incluye dos soluciones: una financiación general, pero sin tomar ningún tipo de compromiso, mediante el art. 19 LPDBA, y una específica para las colonias felinas, a través del art. 39.2 LPDBA. Respecto a la primera, en términos generales, el art. 19 LPDBA preceptúa que el departamento ministerial competente se dotará de los medios que dispongan para este fin los presupuestos generales del Estado y con ellos «podrá» nutrir a las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla y a los entes locales para que puedan llevar a cabo estas nuevas competencias. Por lo tanto, este precepto, asemejado a un brindis al sol, no acaba de resolver el problema de estabilidad financiera y económica para los entes locales que necesitan de más medios para poder cumplir con nuevas competencias. De la misma opinión es Díaz Arroyo (2024), quien señala al respecto que la mera mención a la colaboración administrativa es insuficiente para abordar estas nuevas obligaciones. Una segunda solución, específica para la gestión de colonias felinas, para las cuales sí se han previsto fondos estatales específicos, vía subvención (art. 39.2 LPDBA). Así pues, respecto a estas últimas, debe analizarse la sencillez de la solicitud y la suficiencia de esta ayuda para determinar si, ante este importante crecimiento de competencias, los municipios están en condiciones de solicitarla. La tarea será analizar si existe facilidades burocráticas suficientes para incentivar

a los municipios solicitar esta subvención y si la planificación económica de la norma es suficiente como para satisfacer el problema presupuestario municipal.

4.1. Gestionando nuevas competencias sin fondos para ello

Aunque el principio de estabilidad presupuestaria existe en el panorama jurídico español desde 2001, no es hasta la crisis financiera y la modificación del art. 135 CE que adquiere no sólo ese respaldo constitucional, sino también importancia real en el desarrollo normativo y ejecutivo local (Gifreu i Font, 2021, pp. 34-36) a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (en adelante, LRSAL). Así, la nueva normativa y las modificaciones que supuso para la LRBRL tuvo como resultado la subordinación del principio constitucional de autonomía local al de estabilidad presupuestaria (Gifreu i Font, 2021, p. 37). La actividad financiera local, de acuerdo con Martín Queralt (2019, pp. 17-19), se asienta en dos grandes bases: los ingresos y el gasto público. Así, el autor señala el hecho de que mientras que el gasto público no deja de incrementar en la esfera local derivado de la asunción, muchas veces obligada, de nuevas competencias –como la que se señala en este estudio–, el modelo de ingresos «sigue asentado sobre las bases en que ya lo estaba con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución».

La consecuencia de esta predominancia de la racionalidad y la sostenibilidad financiera locales se observan cuando las normas estatales básicas o las leyes autonómicas crean nuevas competencias para la Administración Local y existe, de acuerdo con el art. 2 LRBRL, la necesidad de respetar en todo caso «los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». No obstante, esta garantía de suficiencia financiera, estudiada normalmente mediante informes previos a la aprobación de la norma, en la práctica legislativa se han ido diluyendo con el paso del tiempo, resultando inexistentes o incluso omitidos expresamente. De este modo, se observa que poco de aquello introducido en la reforma de la LRSAL ha sido efectivamente materializado a la hora de otorgar nuevas competencias a los entes locales (Carbonell Porras, 2023, pp. 17-19). Así, mientras los municipios deben regirse sobre una base de estabilidad presupuestaria rígida, las capacidades legales de otorgarles competencias sin estudios presupuestarios previos no han desaparecido en la práctica.

En el caso de la LPDBA, se entiende por su estructura, que esta memoria o informe se solicitó al Ministerio de Hacienda y Función Pública, resaltándose los resultados en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) del Anteproyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales¹¹, al contar con anotaciones específicas, aunque escasas, de dicho Ministerio. No obstante, respecto al impacto financiero en los entes locales de la Ley en cuestión (y corroborando la poca importancia dada a esta estabilidad financiera local), el MAIN sólo dedica una página, en la cual aglutina los efectos no sólo sobre estos entes locales sino también sobre las Comunidades Autónomas, y destaca por encima de otras el gasto que puede suponer una medida desaparecida del texto finalmente aprobado. Asimismo, se omite expresamente cualquier previsión económica concreta a nivel presupuestario en el documento¹² que permita observar, analizar o señalar el cómputo aproximado de gasto que podrían suponer estas nuevas competencias a los entes locales y a los presupuestos generales del Estado. Si bien estos exámenes son necesarios para poder garantizar la factibilidad de las normas, es necesario que exista un minucioso estudio de factores temporales, espaciales, personales y materiales (Galiana Saura, 2008, pp. 144-145), y más especialmente de estos últimos en el ámbito local, para conseguir que la norma aprobada tenga más posibilidades de lograr alcanzar sus objetivos. La opacidad o la falta de datos en el MAIN, así como el poco espacio dedicado a los impactos locales de esta norma, son un claro referente sobre las problemáticas que ahora comienza a enfrentar en su aplicación.

¹¹ Al respecto, *vid.* la Memoria de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales (último acceso: 20 de marzo de 2025): https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_64/pdfs/2.pdf

¹² Así lo indica el propio MAIN, se solicita desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública que no se incluya esta información y se acepta con la siguiente justificación: «Se elimina de la MAIN una referencia a la necesidad de incluir en los PGE 2023 la previsión presupuestaria correspondiente para financiar las actuaciones previstas en la Ley, indicándose que las necesidades de personal que pudieran surgir se atenderán en todo caso con los medios personales ya existentes en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030». Sobre ello, *vid.* la Memoria de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales (p. 35), (último acceso: 20 de marzo de 2025): https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_64/pdfs/2.pdf

En definitiva, como destaca Roca Fernández-Castanys (2024, pp. 304-305), a pesar de que el papel de los entes locales es preponderante en la aplicación de esta ley, la imposición de estas obligaciones generales no viene acompañada de una adecuada financiación.

4.2. Las dificultades y suficiencias de las subvenciones para la gestión de colonias felinas

Siendo que ya se ha analizado la problemática de gestionar nuevas competencias sin financiación, corresponde ahora analizar si, existiendo fondos para ello, la eficacia de la norma en términos presupuestarios puede verse comprometida. Bien, para determinarlo se han examinado los datos de la última convocatoria resuelta de subvenciones prometidas –y de hecho efectuadas– por el Estado (2024), teniendo en cuenta la efectividad de realizar una solicitud para obtener la subvención y cantidad económica recibida, así como el análisis de la suficiencia de estos aspectos. En 2025 ya ha sido publicada la nueva convocatoria¹³ y, aunque no es posible realizar un análisis completo puesto que no se ha resuelto todavía, se comentarán también aquellos aspectos nuevos (pocos) que pueden afectar al resultado del análisis de 2024.

Pero, antes de ello, se va a realizar un breve apunte sobre los requisitos que se pusieron a los entes locales para poder recabar esta ayuda, es decir, los documentos que debían elaborar y entregar, en términos burocráticos, para poder optar a que su solicitud fuese admitida. No obstante, y como aviso a navegantes, es posible adelantar que el hecho de que exista el «Manual de presentación de solicitudes de subvenciones para entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas»¹⁴ no es un indicativo de que vaya a existir sencillez para iniciar el procedimiento.

Así, el apartado sexto, punto primero, de la Convocatoria determina que deberán presentarse los siguientes documentos para que la solicitud de subvención sea admitida:

- a) Programa de gestión ética de colonias felinas, en vigor al tiempo de la finalización del plazo de presentación de solicitudes.
- b) Memoria descriptiva del proyecto y memoria técnica. Estas memorias deben contener una ingente cantidad de datos descritos en el Manual.
- c) Cronograma de actuaciones previstas para la ejecución del proyecto.
- d) Acreditación válida del poder de la persona firmante de la solicitud por cualquier medio válido en derecho.
- e) Declaración responsable del compromiso de cofinanciación por la entidad solicitante de la subvención, en la que se especifique el porcentaje de cofinanciación sobre el presupuesto financiable del proyecto. Dicho porcentaje no podrá ser cero.
- f) Declaración responsable en la que la entidad solicitante haga constar las ayudas que hayan solicitado o percibido de otras Administraciones o entidades para la misma finalidad y objeto y su cuantía, así como comprometerse a informar de las que pudiera solicitar u obtener durante la tramitación de estas subvenciones.
- g) Declaración responsable de no tener deudas por reintegro de ayudas, préstamos o anticipos con la Administración.
- h) Declaración responsable de no estar incurso en ninguna de las prohibiciones a las que se refiere el art. 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, con excepción de las referidas en la letra e), en cumplimiento de lo establecido en los arts. 26 y 27 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.
- i) Datos de la cuenta bancaria única de la entidad beneficiaria de la subvención.

Respecto a los datos recopilados en la solicitud se pueden observar problemas en el ámbito burocrático y presupuestario. En primer lugar, la ingente cantidad de información que debe proporcionarse implica que los recursos humanos de la Administración deberán dedicar largas horas a la solicitud de la subvención para poder costear sus propias competencias. Esto implica, por consiguiente, que las Administraciones locales

¹³ Vid. la Convocatoria de subvenciones a entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas, correspondiente al año 2025 (último acceso: 22 de mayo de 2025): <https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/derechos-animales/docs/CONVOCATORIA.pdf>

¹⁴ Al respecto, vid. el Manual de presentación de solicitudes de subvenciones para entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas (última consulta: 7 de marzo de 2025): <https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/manual-para-solicitud-subvenciones-entidades-locales-mod.pdf>

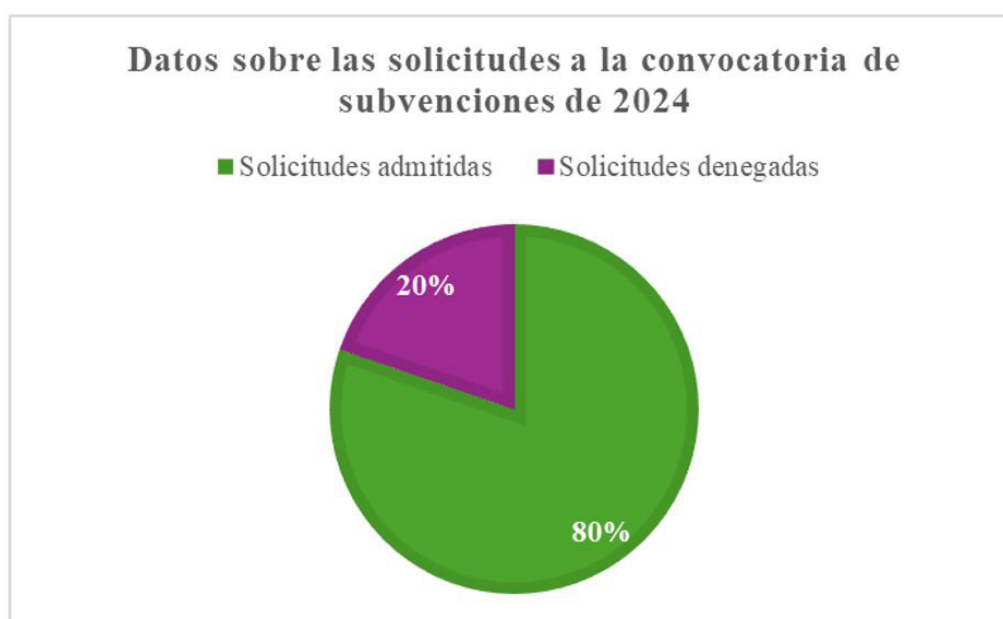
con más recursos (irónicamente las que menos necesitan la ayuda de la subvención) podrán redactar unas mejores memorias para competir por los fondos. Y se habla de competir porque, de acuerdo con los datos recabados existen serias dudas de que el dinero prometido llegue a cubrir los gastos de todos los municipios al deber éstos declarar responsablemente que cofinanciarán la gestión de colonias felinas. Así pues, se puede señalar que existen graves dificultades técnico-burocráticas y financieras respecto a esta convocatoria, lo cual debe corroborarse con los datos extraídos de la propia resolución de ésta.

4.2.1. Datos sobre la solicitud, la exclusión y las dificultades para la concesión

De la convocatoria de 2024 sobre subvenciones a entidades locales destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas¹⁵ pueden extraerse datos muy interesantes respecto a la eficacia normativa y presupuestaria de la LPDBA. Por este motivo, es necesario analizar diversos aspectos que permitirán tener una visión global del funcionamiento económico de la norma en relación con los límites presupuestarios locales y cómo esto puede afectar a la práctica cotidiana municipal en relación con la gestión de colonias felinas (pues es la única competencia que recibe fondos estatales).

Para ello, primeramente, se analiza la tasa de admisión de propuestas de Ayuntamientos a esta convocatoria de subvención bajo la modalidad de concurrencia competitiva. Debe reconocerse, en este sentido, que la tasa de admisión es muy elevada, concretamente de un 80% (903 solicitudes admitidas) en contra de un rechazo del 20% (222 solicitudes excluidas o denegadas) (figura 1).

FIGURA 1. ADMISIÓN Y DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD EN LA CONVOCATORIA DE 2024 SOBRE SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES DESTINADAS A MEJORAR E IMPULSAR EL CONTROL POBLACIONAL DE COLONIAS FELINAS



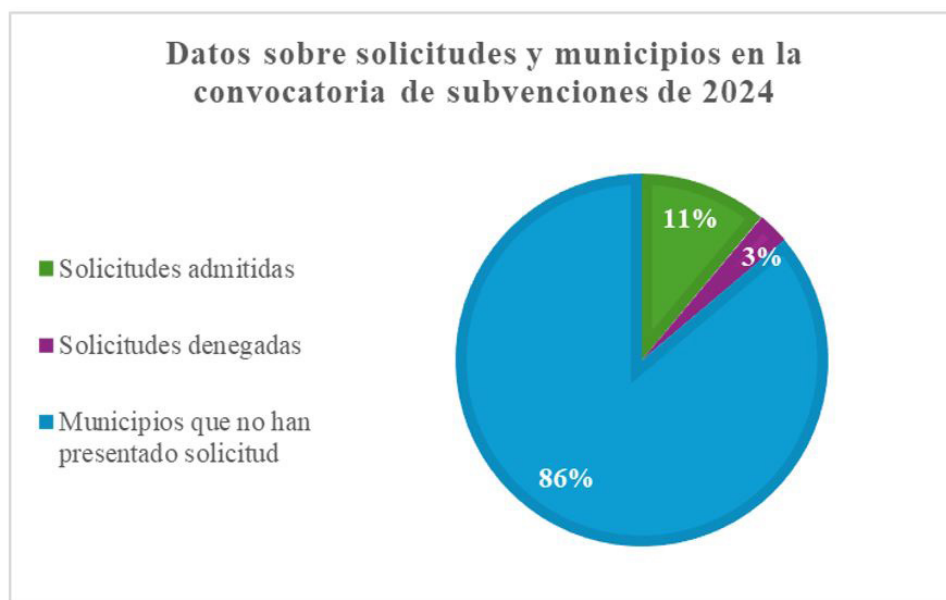
Fuente: datos extraídos de la Resolución definitiva de la convocatoria. Elaboración propia.

No obstante, de esta gráfica inicial con buenas perspectivas es posible extraer un análisis externo a la convocatoria que reflejaría mejor la situación de la financiación de la norma en términos generales: la comparación entre solicitudes procesadas, solicitudes admitidas y el número total de municipios en España (figura 2) que, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2022¹⁶ la cifra era de 8.131 municipios.

¹⁵ Los documentos de la convocatoria pueden consultarse en Subvenciones a entidades locales destinadas al control poblacional de colonias felinas - Convocatoria 2024 (última consulta: 7 de marzo de 2025): <https://www.dsca.gob.es/es/derechos-sociales/derechos-animales/subvenciones/EELL/subvenciones-ayuntamientos-2024>

¹⁶ Al respecto, *vid.* el informe España Municipal 2022, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística.

FIGURA 2. COMPARATIVA DE SOLICITUDES Y RESULTADO CON EL CÓMPUTO TOTAL DE MUNICIPIOS EXISTENTES ANTE LA CONVOCATORIA DE 2024 SOBRE SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES DESTINADAS A MEJORAR E IMPULSAR EL CONTROL POBLACIONAL DE COLONIAS FELINAS



Fuente: datos extraídos de la Resolución definitiva de la convocatoria. Elaboración propia.

Estos datos permiten observar que sólo el 14% de los municipios españoles tuvo a bien intentar presentar una solicitud y que, de ellos, sólo el 11% consiguió que ésta fuese admitida para ser valorada en la concurrencia competitiva que se convocó para esta subvención. Esta perspectiva ya permite observar que existe un claro desinterés desde la municipalidad española general por dar cumplimiento a los preceptos que más los vinculan de esta ley, a saber: la gestión de colonias felinas. Esta inobservancia y desinterés por mejorar las capacidades presupuestas municipales hacen ver que el riesgo de ineficacia normativa por parte del incumplimiento de los entes locales es un riesgo real pues, si no se preocupan por buscar esta financiación que ofrece la Administración General del Estado, es muy poco probable que en la práctica exista una intención firme de dar cumplimiento a los preceptos legales que los vinculan, a pesar del mandato legal y constitucional que existe para que lo hagan.

4.2.2. Datos sobre suficiencia e insuficiencia económica de las subvenciones

Si bien el interés local por la ejecutividad de la norma está, ciertamente, en momentos bajos, la Administración General del Estado ha cumplido con la promesa normativa que realizó y ha convocado esta concurrencia competitiva de subvenciones. En su resolución definitiva, en este sentido, ha concedido un total de 1.934.433,39 euros, el total presupuestado en la convocatoria —en 2025, el presupuesto ha aumentado ligeramente, a 1.950.000,00 euros—. Pues bien, el hecho de que sólo el 11% de las solicitudes fuesen admitidas en comparación con que se gastase efectivamente todo el presupuesto destinado a este fin no acaba de tener sentido. En un sentido lógico, debería entenderse que el ejecutivo, conforme a las órdenes del legislativo, dispuso de una cantidad más que suficiente para poder cubrir las necesidades de todos y cada uno de los municipios a través de esta subvención, pues lo contrario tendría como resultado una flagrante ineficacia legal y ejecutiva. Por ello, resulta extraño que, en lugar de otorgar la cantidad total, no se hubiese concedido únicamente una proporción acorde al tamaño y necesidades de los municipios que solicitaron la subvención (pero en ningún caso la cuantía total). Pero es que la casuística va más allá, porque el hecho de que se haya repartido todo implicaría que el 11% ha absorbido, negligentemente por parte del órgano concedente de la subvención, lo que correspondía al 100%.

Si bien este sería un análisis del buen hacer administrativo y la duda ante una actuación *ab initio* ilógica, la situación empeora ante los datos que muestran la realidad práctica de municipios cuya solicitud fue admitida en comparación con los que recibieron financiación (figura 3).

FIGURA 3. COMPARATIVA DE SOLICITUDES ADMITIDAS Y FINANCIADAS DE LAS ADMITIDAS SIN FINANCIACIÓN EN LA CONVOCATORIA DE 2024 SOBRE SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES DESTINADAS A MEJORAR E IMPULSAR EL CONTROL POBLACIONAL DE COLONIAS FELINAS



Fuente: datos extraídos de la Resolución definitiva de la convocatoria. Elaboración propia.

Como se observa, sólo el 6% de las solicitudes admitidas se resolvieron favorablemente [54 municipios] y recibieron la financiación por parte de la Administración General del Estado. Eso quiere decir, teóricamente, que los 1.934.433,39 euros concedidos únicamente alcanzan para satisfacer las necesidades de gestión de colonias felinas de 54 municipios españoles de diversa índole y tamaño. Por lo tanto, el 94% de las solicitudes, si bien cumplían con los requisitos para obtener también financiación y por lo tanto fueron admitidas, no pudieron recibirla. Si bien estos datos resultan sorprendentes, la financiación a los 54 municipios tampoco resulta «completa». Como bien señala la Resolución de 31 de mayo de 2024 de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se convocan subvenciones a entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas, correspondiente al año 2024, en su apdo. 12.2, «el importe de la financiación a conceder será de un mínimo del 60 por ciento y un máximo del 100 por ciento sobre el presupuesto del proyecto que haya sido considerado financiable». La diferencia porcentual entre la obtención del 60% o el 100% viene detallada en el propio documento que determina los siguientes porcentajes máximos a financiar: «a) Proyectos dirigidos a la implantación del método CER: 100 por ciento; b) Proyectos dirigidos al tratamiento veterinario de los individuos de las colonias felinas: 80 por ciento; c) Proyectos dirigidos al acondicionamiento de las colonias felinas existentes en el municipio: 60 por ciento; d) Proyectos dirigidos a la sensibilización de la población respecto de las colonias felinas: 60 por ciento». Con lo cual existen municipios que, a pesar de obtener financiación a través de esta subvención, no han obtenido han conseguido suplir los recursos que necesitaban y justificaban en su proyecto, sino una cuantía menor.

Estos datos, tras el trabajo que supone desarrollar un proyecto e implementar unas actuaciones, tienen un claro efecto desincentivador no sólo por el proceso de solicitud de subvenciones, sino incluso por dar cumplimiento eficaz a la norma por parte de los entes locales. Esto afecta especialmente a los de menor tamaño, que debido a su escasez de recursos económicos y humanos le es mucho más costoso elaborar documentación competitiva. De hecho, la mayoría de los Ayuntamientos que obtuvieron financiación tenían

más de 10.000 habitantes¹⁷. Este aspecto ha sido identificado por la Administración y ha intentado aplicar dos medidas en la convocatoria de 2025: (1) otorgando hasta 10 puntos en los criterios de evaluación por proyectos supramunicipales¹⁸ y; (2) dividiendo los fondos accesibles dependiendo del número de habitantes del solicitante. De este modo, 950.000 euros (casi la mitad) se reserva para, precisamente, municipios de menos de 10.000 habitantes. 500.000 euros irán para municipios de entre 10.001 a 50.000 habitantes y los otros 500.000 euros a municipios de más de 50.000 habitantes. Estas soluciones pueden llegar a ser efectivas para mejorar la participación de los pequeños municipios, pero deberá esperarse a la resolución de la convocatoria para ver el resultado. Todo y con eso, el problema de base sigue siendo insuficiente ante la falta de fondos.

Siendo que no es la primera vez que esta situación se da, aunque fuere en otras materias y territorios, se ha propuesto que estas subvenciones sean substituidas por transferencias directas a los entes locales de manera que se suplan efectivamente sus necesidades materiales (Navarro Rodríguez, 2023, p. 117). Pero de nuevo, el problema de base que se observa no es la modalidad de financiación, sino que las cantidades económicas destinadas a este fin resultan insuficientes para la demanda proveniente de los entes locales.

Sea como fuere, la realidad es que la Administración municipal se encuentra ante la doble tesitura de un rígido límite presupuestario y una concesión de subvenciones a cuentagotas que le supone un trabajo extraordinario a la vez que tiene la cuasi certeza de que no la recibirá. Por este motivo, la eficacia de la norma en este ámbito está en grave peligro también desde un ámbito puramente presupuestario.

5. CONCLUSIONES

Aunque así puede llegar a entenderse –erróneamente– del análisis realizado, el estudio no pretende ser una crítica al objeto de la norma. El bienestar animal, en general y no únicamente para los animales de compañía, es una materia que debe ser regulada por la normativa básica estatal para garantizar que la sintiencia animal se protege a nivel jurídico, más allá de la declaración del art. 333bis CC. Y esta normativa hegemónica, de hecho, se ve completamente necesaria ante los posibles desmanes ideológicos y normativos que sufran las Comunidades Autónomas, como es el caso de La Rioja, que recientemente derogó su normativa sobre bienestar animal en base a argumentos poco motivados o razonados (Expósito-López, 2023). El problema ocurre cuando las normas, por muy bienintencionadas y amplias que sean, tienen una técnica normativa deficiente y una previsión económica insuficiente.

Desde el ámbito de la eficacia normativa relativo a la básica expresión de la ejecutividad de los preceptos, es difícil que muchos de ellos sean meramente aplicables en un corto o medio periodo de tiempo. La gran cantidad de artículos legales que necesitan de reglamentos posteriores (muchos de ellos estatales, como demuestra el borrador en circulación) fomentan la ineficacia normativa *ab initio*; pero es que una vez aprobados (si llegasen a serlo), las Administraciones deberán readaptarse a ese nuevo texto legal y reorientar sus políticas para hacerlas coincidentes con las nuevas reclamaciones normativas. Todo ello lleva un tiempo, pues si la adaptación legal a los reclamos sociales es lenta, la evolución de la cultura administrativa se dilata todavía más en el tiempo (Bousta, 2024, p. 3).

En lo que respecta a los retos presupuestarios, las subvenciones se muestran claramente desincentivadoras debido a su falta de previsión económica, su marcada insuficiencia y su marcado carácter competitivo. La redacción y aprobación de memorias y proyectos, sumado a toda la documentación adicional que debe proporcionarse a la Administración concedente, resulta una tarea completamente vacua para la gran mayoría de Ayuntamientos, los cuales ya están escasos de personal en el caso de los de menor tamaño (y más necesidad de ajuste presupuestario) para que sólo exista un 6% de subvencionados. Pero las probabilidades serían aún más bajas en este ámbito de pequeños municipios si se tiene en cuenta que sus recursos humanos y el tiempo que se puede dedicar a la redacción de memoria y proyecto no es el mismo que el de un gran municipio. Incluso con la modificación de la convocatoria de 2025 es posible dudar de la efectividad de las medidas adoptadas por la falta de fondos, aunque sin duda garantizarán un reparto más equitativo de éstos.

¹⁷ Según los propios datos de la resolución de la convocatoria.

¹⁸ En concreto: 1.º Si el proyecto tiene un alcance territorial de al menos dos municipios: 1 punto. 2.º Si el proyecto tiene un impacto territorial que alcance entre tres y cinco municipios: 3 puntos. 3.º Si el proyecto abarca entre seis y ocho municipios: 5 puntos. 4.º Si el proyecto abarca entre nueve y diez municipios: 7 puntos. 5.º Si el proyecto abarca más de diez municipios: 10 puntos.

Por todo ello, debe ser una prioridad para las Administraciones aprobar con urgencia la reglamentación necesaria para dar eficacia a la LPDBA, puesto que tras dos años de vigencia sus efectos aún no han podido ser desplegados de manera solvente. Asimismo, debe dotarse a los entes locales de los recursos necesarios para dar cumplimiento a sus nuevas competencias si se quiere que la ley sea realmente eficaz. Finalmente, es necesaria una reforma normativa con el fin de flexibilizarla para dotarla de carácter básico real que mantenga los principios idiosincráticos de la norma para que ésta logre el éxito armonizador que debería pretender. En definitiva, más le valdría al bienestar animal una ley básica y eficaz que una ley ambiciosa y extensiva pero ineficiente.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili, del cual el autor es miembro, «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, E. (2015). El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: los animales como seres «sensibles [sentientes]» a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En D. Frave y T. Giménez Candela (eds.), *Animales y Derecho* (pp. 10-52). Tirant lo Blanch.
- Bousta, R. (2024). La place des recours amiables en droit public. *La semaine juridique – administrations et collectivités territoriales*, 14(8), 18-22.
- Carballo Martínez, G. (2018). La mediación en el marco de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En R. Castillejo Manzanares (dir.) y C. Alonso Salgado (coord.), *Nuevos debates en relación a la mediación penal, civil y mercantil* (pp. 335-369). Universidad de Santiago de Compostela.
- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- Carbonnier, J. (2019). *Derecho flexible. Por una sociología no rigurosa del Derecho*. Ediciones Olejnik.
- Carbó Serra, S. (2025). La Ley de Bienestar Animal, en suspenso: sin reglamentos, sin aplicación efectiva. *Blog de Derecho de los Animales*. Consejo General de la Abogacía Española. <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-de-derecho-de-los-animales/la-ley-de-bienestar-animal-en-suspenso-sin-reglamentos-sin-aplicacion-efectiva/>
- Casado Casado, L. (2018). *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Casado Casado, L. (2020). La tutela del bienestar animal en el ordenamiento jurídico-administrativo en España. Especial referencia a los animales de compañía. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 11(2), 48-102. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i2.27708>
- Casado Casado, L. (2021). La protección del bienestar animal a través del ordenamiento jurídico-administrativo. En M. L. Cuerda Arnau (dir.) y J. Periago Morant (coord.), *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador* (pp. 24-79). Tirant lo Blanch.
- Díaz Arroyo, A. (2024). Una aproximación práctica a la aplicación de la Ley de Bienestar Animal en las entidades locales. *Revista de Derecho Local*, (127), 1-11.
- Dufau, A. (2017). *Estatuto jurídico del gato callejero en España, Francia y Reino Unido*. Tirant lo Blanch.
- Expósito-López, Ó. (2021). Régimen jurídico-administrativo y gestión de especies exóticas invasoras en España. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 12(3), 432-490. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28854>
- Expósito-López, Ó. (2023). El último suspiro de la protección animal en La Rioja. Comentario a la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo de Logroño 4336/2023. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (139). <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00344>
- Fuentes i Gasó, J. R. y Expósito-López, Ó. (2022). El régimen jurídico de la protección de las colonias felinas y los entes locales. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (113), 47-74. <https://doi.org/10.46735/raap.n113.1347>
- Galiana Saura, Á. (2008). *La ley: entre la razón y la experimentación*. Tirant lo Blanch.
- García Rubio, F. (2020). *El derecho local tras la «racionalización»*. Tirant lo Blanch.
- Garberí Llobregat, J. y Buitrón Ramírez, G. (2021). *El procedimiento administrativo sancionador (Comentarios, jurisprudencia y formularios)* (7.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- Gifreu i Font, J. (2021). *Legislació de Règim Local de Catalunya*. Atelier.

- Gil Casión, M. I. (2017). La potestat sancionadora local en matèria ambiental. En L. Casado Casado y J. R. Fuentes i Gasó (dirs.) y S. Carmona Garias y M. Rodríguez Beas (coords.), *Dret ambiental local de Catalunya* (pp. 335-358). Tirant lo Blanch.
- Jaria Manzano, J. (2003). *El marc juridicoconstitucional de la política ambiental* [tesis doctoral]. Universitat Rovira i Virgili. <http://www.tdx.cat/TDX-0621106-093850>
- Jiménez Vacas, J. J. (2023). De la función administrativa de fe pública. *Gabilex*, (35), 15-69. <https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/articulos/de-la-funcion-administrativa-de-fe-publica>
- Martín Queral, J. (2019). Autonomía financiera local. *Documentación Administrativa*, (6), 16-25. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10762>
- Moratalla Moratalla, P. J. (2021). Policía local y protección animal: una visión práctica de la tarea policial. En M. L. Cuerda Arnau (dir.) y J. Periago Morant (coord.). *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador* (pp. 310-333). Tirant lo Blanch.
- Navarro Rodríguez, P. (2023). La necesaria sustitución de las subvenciones autonómicas a las entidades locales en Andalucía por las transferencias de financiación. En E. Gamero Casado y L. Alarcón Sotomayor (coords.), 20 años de la Ley General de Subvenciones. *Actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Sevilla, 26-28 de enero de 2023) (pp. 113-122). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L. y Bueno Armijo, A. M. (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7(1), 23-74. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/305>
- Roca Fernández-Castany, M. L. (2024). Las competencias de las entidades locales para la protección de los animales de compañía a la luz de la nueva Ley de Derechos y el Bienestar de los animales: especial referencia a Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (117), 275-307. <https://doi.org/10.46735/raap.n117.1414>
- Rodríguez Beas, M. (2017). Els ens locals i la distribució competencial en matèria de medi ambient. En L. Casado Casado y J. R. Fuentes i Gasó (dirs.) y S. Carmona Garias y M. Rodríguez Beas (coords.), *Dret ambiental local de Catalunya* (pp. 37-89). Tirant lo Blanch.
- Wise, S. M. (2018). *Sacudiendo la jaula. Hacia los derechos de los animales* (2.^a ed.). Tirant lo Blanch.