

Potestades administrativas y protección animal: La Ley 7/2023 como legislación básica estatal*

Administrative powers and animal welfare: Law 7/2023 as basic state legislation

Lidia García Martín
Universidad de León
lidia.garcia@unileon.es
 0000-0002-5302-6963



© de la autora

Recepción: 2/2/2026
Aceptación: 15/6/2026
Publicación: 24/7/2026

Citación recomendada: GARCÍA MARTÍN, L. (2026). «Potestades administrativas y protección animal: La Ley 7/2023 como legislación básica estatal». *dA: Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, 17(1), 19-44. <<https://doi.org/10.5565/rev/da.727>>

Resumen

El artículo aborda la evolución del estatus jurídico de los animales en el ordenamiento jurídico español, que pasan de ser considerados meras cosas a reconocerse como seres sintientes, con lo que se superan debates doctrinales clásicos sobre derechos, personalidad y capacidad jurídica de los animales. Tomando como referencia la fuerte fragmentación regulatoria y la concurrencia competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en la presente materia, se examinan de forma sistemática las principales aportaciones de la Ley 7/2023. Entre ellas, una distribución competencial clarificada, la creación del Consejo Estatal de Protección y Derechos de los Animales, la definición legal de animales de compañía y de gatos comunitarios, la incorporación de los programas municipales CER y la puesta en marcha de un sistema central de registros. Finalmente, se analizan los nuevos instrumentos de actuación administrativa, como inspecciones, medidas cautelares y un régimen sancionador

* El presente artículo científico se enmarca en las actividades de investigación desarrolladas por el Grupo de Investigación Consolidado «Derecho del Interés Común Europeo» (DICE-490), de la Universidad de León, del cual formo parte como miembro del equipo investigador. Una versión inicial de este trabajo fue presentada como ponencia en el Congreso Animales y Derecho, celebrado en la Universidad de León los días 10 y 11 de abril de 2025, cuya codirección compartí con el profesor Ramos Martínez.

armonizado, que, en su conjunto, contribuyen a configurar la protección y el bienestar animal como un auténtico servicio público esencial.

Palabras clave: bienestar animal; Administración pública; derechos; seres sintientes; potestades administrativas

Abstract

This article addresses the evolution of the legal status of animals in the Spanish legal system, which has shifted from considering them mere objects to recognising them as sentient beings, thereby overcoming classic doctrinal debates on the rights, personality and legal capacity of animals. Taking as a reference the strong regulatory fragmentation and the concurrence of powers between the State, Autonomous Communities and local entities in this area, the main contributions of Law 7/2023 are systematically examined. These include a clarified distribution of powers, the creation of the State Council for the Protection and These include a clarified distribution of competences, the creation of the State Council for the Protection and Rights of Animals, the legal definition of companion animals and community cats, the incorporation of municipal Capture, Sterilisation and Return (CER) programmes and the implementation of a central registry system. Finally, it analyses the new instruments of administrative action such as inspections, precautionary measures and a harmonised penalty system, which, taken together, contribute to establishing animal protection and welfare as a genuine essential public service.

Keywords: animal welfare; public administration; rights; sentient beings; administrative powers

1. La consideración jurídica de los animales en el derecho español: Introducción

La doctrina de derecho administrativo conceptualiza el derecho animal como «el conjunto de normas internas, europeas e internacionales que regulan la protección y la utilización de los animales a partir de su consideración como seres dotados de sensibilidad». Este concepto trasciende el contenido propio de los denominados «derechos de los animales», los cuales se circunscriben exclusivamente a los derechos que pueden atribuirse directamente a estos (Castro Álvarez, 2018: 47-48).

Sin embargo, no se ha alcanzado unanimidad respecto al reconocimiento de derechos a los animales¹. De hecho, persiste el debate sobre si tal protección jurídica debería extenderse a todos ellos o limitarse a determinados grupos. Así, la doctrina se extiende desde quienes niegan la posibilidad de atribuir derechos a los animales —dado que no pue-

1. Al respecto, véanse Muñoz Machado (1999), Hernando Orejana (2005a) y Pérez Monguió (2005). Desde un enfoque moralista, destaca Hernando Orejana (2005b).

den imputárseles deberes— hasta los que, desde una postura más moderada, aceptan otorgarles derechos sin equipararlos a los humanos, reservando solo aquellos compatibles con su naturaleza (Castro Álvarez, 2018: 357). Siguiendo a Vaquer Caballería (2023: 56), el reconocimiento de derechos o incluso de personalidad a los animales persigue «constituir un instrumento para preservar mejor ciertos valores o bienes jurídicos».

El argumento empleado por la doctrina en torno a considerar que no es posible atribuir derechos a los animales en tanto no se les imputan deberes debe considerarse, a mi parecer, un argumento insostenible, por cuanto, al igual que ocurre con determinadas personas, incapaces o menores de edad, se les reconocen derechos en la medida en que podrían sufrir «la acción de otro, contraria a su interés» (Castro Álvarez, 2018: 358).

Habría que cuestionarse, asimismo, si es posible aplicar el concepto de persona a los animales. Parte de la doctrina ha sostenido que «reconocer a los animales la cualidad de personas significaría reconocer que no son medios para nuestros fines» (Castro Álvarez, 2018: 365). Otro sector, por el contrario, es reticente al reconocimiento de esta categoría a los animales. Por ejemplo, Vaquer Caballería (2023: 54) discute la calificación de persona «no porque el ordenamiento jurídico no pueda atribuirle la personalidad jurídica a otros seres o realidades distintas del ser humano, sino porque esa atribución no se produce por la mera invocación, sino que hace falta dotarles de los atributos de la personalidad». A caballo entre ambas corrientes se encuentran quienes consideran que es posible atribuir un grado de personalidad a los animales sin llegar a tener que considerarlos personas (Castro Álvarez, 2018: 369-370).

Sobre esta polémica discusión doctrinal, el Tribunal Constitucional ha determinado en su Sentencia 81/2020, de 15 de julio de 2020, con relación a la posible inconstitucionalidad de la hoy derogada Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja², que no puede haber equivalencia entre la dignidad humana que reconoce la Constitución Española en su artículo 10.1 y la protección y el bienestar de los animales que goza de rango infraconstitucional. Sin embargo, pese a las previsiones de la sentencia que cuestionan el valor constitucional de la protección animal, la doctrina juiciosamente atribuye tal consideración a través de las normas del derecho de la Unión Europea (Extremera Fernández, 2022: 81). Es más, el reconocimiento de derechos a los animales o su igualdad con el ser humano «se produce por ampliación o por asimilación, no por sustitución ni por degradación» (Vaquer Caballería, 2023: 37).

2. España, Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, *BOE* n.º 301, 14 de diciembre de 2018.

Es evidente que la tradicional consideración de los animales como cosas ha sido superada por su reconocimiento como «seres vivos dotados de sensibilidad física y psíquica» (Casado Casado, 2020: 50). Así lo calificaba el artículo 333 del Código Civil al determinar que «todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles» hasta la aprobación de la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil³, sobre el régimen jurídico de los animales, por la que se introduce un nuevo artículo 333 bis en el Código Civil para atribuir a los animales la condición de seres vivos dotados de sensibilidad, siendo aplicable el régimen jurídico de los bienes y de las cosas en la medida en que sea compatible con su naturaleza⁴. En consecuencia, ha de hacerse notar que, aun cuando podrán ser apropiados por las personas poseedoras o responsables de dichos animales, lo cierto es que quedarán amparados por el límite de su condición de seres sintientes (Mulá Arribas, 2024: 6). A tal efecto, el ordenamiento de la Unión Europea incorpora, como se expondrá *infra*, el concepto de bienestar animal para garantizar un nivel adecuado de protección que preserve su bienestar (Casado Casado, 2020: 51)⁵.

Con este enfoque doctrinal de referencia, el objetivo de la presente investigación es analizar la evolución normativa y jurisprudencial de la consideración jurídica de los animales en el derecho español, examinando el tránsito desde su calificación como meras cosas hasta su reconocimiento como seres sintientes, así como las implicaciones de este cambio de paradigma en el régimen de protección y en la titularidad de derechos. A partir de este marco, se pretende examinar cómo dicha transformación incide en los debates doctrinales clásicos relativos a la titularidad de derechos y a la eventual personalidad jurídica de los animales.

Como objetivo específico, la investigación se centra en el análisis sistemático de las principales novedades introducidas por la Ley 7/2023⁶, especialmente en un contexto caracterizado por la fragmentación regulatoria y la concurrencia competencial entre el Estado, las comunidades

3. España, Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, *BOE* n.º 300, 16 de diciembre de 2021.

4. El nuevo régimen del Código Civil, que reconoce a los animales como seres dotados de sensibilidad, es recogido por el Auto 339/2021, de 13 de enero de 2022, del Juzgado de Primera Instancia de Oviedo, Sección 11.ª (ECLI:ES:JPI:2022:1A), al señalar que: «no estamos ante la entrega de una cosa sino de un animal que, en palabras del art. 333 bis del Código civil actualmente en vigor desde el 5/01/22, es un ser vivo, dotado de sensibilidad, de manera que todas las decisiones que afecten a un animal deben asegurar su bienestar conforme a las características de cada especie».

5. El concepto de bienestar animal ha sido ampliamente estudiado por la doctrina. Al respecto, destaca Doménech Pascual (2004).

6. España, Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, *BOE* n.º 75, 29 de marzo de 2023.

autónomas y las entidades locales, evaluando su impacto en el régimen de protección animal y en la delimitación de las competencias en este ámbito.

2. Evolución de la legislación sectorial y básica en materia de protección y bienestar animal

Huelga recordar que el bienestar animal se configura como un principio del derecho de la Unión Europea, formalmente reconocido en el Protocolo n.º 33 relativo a la protección y al bienestar de los animales, incorporado como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Es definido por la Organización Mundial de Sanidad Animal como «el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere»⁷.

Por su parte, el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea califica a los animales de seres sensibles e impone la obligación a los Estados miembros de que, tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas de la Unión Europea, se tenga en cuenta el bienestar animal. En palabras del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su Sentencia 26/2025, de 31 de marzo, «la contemplación de los animales como seres sensibles debe hacerse respetando las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas a las tradiciones culturales y al patrimonio regional»⁸. Sin duda, el reconocimiento a la sintiencia animal implica que «la función pública debe hacerlo valer en las actuaciones administrativas» (Fuentes i Gasó y Expósito López, 2022: 68).

Sin embargo, esta consideración se circunscribe a ámbitos de competencia comunitaria como la investigación, el mercado interior o el sector del transporte. Por ello, las legislaciones sectoriales no actualizaron sus reglamentaciones internas para incluir este nuevo tratamiento otorgado a los animales (Expósito-López, 2025: 62). Esto se reafirma en el artículo 13 del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, al afirmar lo siguiente:

Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de

7. Con detalle, véanse González Ríos (2008) y López Benítez (2022).

8. Sentencia 26/2025, de 31 de marzo, del 2025, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª.

los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.

Ha de hacerse notar que la doctrina ha demandado en los últimos tiempos una intervención más evidente del Estado en esta materia, que, en muchos casos, «se ha limitado a aprobar normativa con el fin de incorporar el Derecho derivado de la Unión Europea» (Casado Casado, 2020: 97), siendo las intervenciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales las que han establecido diversas normas de protección animal. Este carácter sectorial de la normativa ha conducido a una clara diversidad de regímenes de protección entre los diferentes territorios en atención a las normas aprobadas a nivel autonómico y local. Al respecto, la Comisión Europea ha reconocido, en su Comunicación de 19 de enero de 2012 al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, relativa a la estrategia de la Unión Europea para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015, lo siguiente:

Ciertos problemas de observancia de las normas específicas del sector hacen patente la necesidad de reflexionar sobre si un enfoque del tipo «talla única para todos» puede conducir a mejores resultados en materia de bienestar en la Unión. La diversidad de los sistemas de explotación, de las condiciones climáticas y de la naturaleza del suelo de los diferentes Estados miembros han dificultado considerablemente el acuerdo sobre normas de carácter unitario y han provocado aún más dificultades para garantizar su correcta ejecución. El resultado neto de todo ello es que el bienestar animal en la Unión carece de la igualdad de condiciones necesaria para sostener la enorme actividad económica que determina el trato de los animales en la Unión Europea⁹.

En igual sentido, debe recordarse que, en determinados ámbitos específicos, no se dispone de legislación de la Unión Europea, siendo, en consecuencia, los requisitos generales de difícil aplicación. Esta carencia legislativa genera un marco de referencia incompleto que puede traducirse en desigualdades territoriales y en una tutela heterogénea de los animales.

La necesidad de disponer de una legislación nacional con normas generales más precisas, que simplifiquen los trámites administrativos y aborden de forma directa los factores determinantes comunes del bienestar animal, evitando así soluciones fragmentadas y garantizando un nivel de protección uniforme en todo el territorio¹⁰, se satisface con la

9. Comunicación de la Comisión de 19 de enero de 2012 al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, relativa a la estrategia de la Unión Europea para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015, COM (2012) 6 final.

10. Véase la cita anterior.

aprobación de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. La Ley tiene por objetivo brindar una protección unificada a través de un marco normativo homogéneo, y no meramente sectorial, que contribuya a prevenir el maltrato y reducir las tasas de abandono animal. El enfoque de la norma, sin duda, es novedoso por cuanto se parte del reconocimiento de la dignidad de los animales en tanto seres sensibles, a diferencia de la perspectiva anterior, cuya consideración de «cosa» implicaba que su protección únicamente estaba orientada a la reglamentación de su explotación¹¹.

Como ha reconocido recientemente el Tribunal Supremo en su Sentencia 298/2025, de 28 de marzo, «la cosificación de los animales es contraria al estado de nuestra legislación y a los compartidos valores que forman parte ya de una normalidad sociológica que ve en todo animal un ser sintiente, merecedor del respeto exigible frente a la vida, sea o no humana»¹².

3. La condición de garante que asume la Administración en materia de protección y bienestar animal conforme a la Ley 7/2023, de 28 de marzo

Dado que la Administración pública actúa como garante del cumplimiento de la normativa sobre protección y bienestar animal, podrá imputársele responsabilidad administrativa por inactividad cuando se acredite su deber de gestión y protección. Así se discute en la Sentencia 1950/2024, de 1 de julio de 2024, del Tribunal de Justicia de Andalucía¹³, respecto a la posible inactividad administrativa ante las inmisiones sonoras, olfativas y otras actividades molestas generadas en un solar donde opera un centro zoológico ilegal, así como por la acumulación de residuos en suelo urbano de uso residencial.

Tampoco debe obviarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración derivada del funcionamiento anormal del servicio público, como consecuencia de una actividad deficiente de vigilancia o del ejercicio inadecuado de funciones policiales, por ejemplo, en la expedición de certificados para exportaciones de productos de origen animal (Quintana López, 1993: 131).

11. Sobre el particular, conviene recordar que el Reglamento (CE) n.º 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, estipula en su considerando 23 que: «las directrices comunitarias constituyen un instrumento de utilidad para que los explotadores de empresas y las autoridades competentes dispongan de información específica sobre los parámetros que deben utilizarse para garantizar un elevado nivel de protección de los animales manteniendo al mismo tiempo unas condiciones equitativas para los explotadores de empresas».

12. Sentencia núm. 298/2025, de 28 de marzo, del Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. ECLI:ES:TS:2025:1470.

13. Sentencia núm. 1950/2024, de 1 de julio del 2024, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sala de lo Contencioso-Administrativo. ES:TSJAND:2024:11951.

Sin duda, las funciones de tutela y control atribuidas a la Administración conforman un régimen integral en materia de protección y bienestar animal, sobre las que se dará cuenta *infra*.

3.1. Concreción de la distribución de competencias en materia de bienestar y protección animal en la vigente legislación básica

La Constitución española no contiene ninguna referencia expresa al bienestar animal. De acuerdo con la doctrina, este principio se infiere del artículo 45, relativo a la protección del medio ambiente (Casado Casado, 2020: 58), que reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. En palabras de Pérez Monguió (2005: 227), la protección del animal como entidad física individualizada viva y sensible «nos conduce a entender que nos hallamos ante una nueva materia competencial con suficientes elementos propios y diferenciadores para ser considerada como tal y a la vez con evidentes elementos de conexión con el título competencial de medio ambiente».

El reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas tampoco es una cuestión exenta de debate, ya que podría afirmarse que ambas administraciones territoriales ostentan competencias concurrentes en esta materia. Como ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 81/2020, de 15 de julio, el Estado ostenta títulos competenciales sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica —art. 149.1.13 CE—; bases y coordinación general de la sanidad —art. 149.1.16 CE— y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección —art. 149.1.23 CE—. Por su parte, la intervención de las comunidades autónomas en esta materia se formaliza mediante esta última vía y a través de sus competencias en «agricultura y ganadería, sanidad e higiene, medio ambiente, caza y pesca fluvial, investigación, cultura, comercio, ocio o espectáculo¹⁴» (Casado Casado, 2020: 59).

14. En relación con los espectáculos taurinos, cabe señalar que el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece una clara distinción entre el bienestar animal y los espectáculos públicos, del mismo modo que se cuestiona sobre la posible vulneración del artículo 333 bis del Código Civil. Ahora bien, como se detalla en la Sentencia 26/2025, de 31 de enero de 2025, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en las alegaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en su condición de parte apelante, «su contenido constituye una modificación del régimen jurídico privado ordinario de los animales, pero no afecta al régimen jurídico público del derecho administrativo de los animales ni tampoco a la normativa especial de las reses de lidia en los espectáculos taurinos». Cabe recordar que no resulta aplicable a los espectáculos taurinos la legislación en materia de bienestar animal de acuerdo con el artículo 1.3 a) de la Ley 7/2023, de 28 de marzo (Sentencia 26/2025, de 31 de marzo, del 2025, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

Siguiendo a Casado Casado (2020: 72):

Existen divergencias importantes en cuanto a su ámbito de aplicación. En tanto que algunas leyes autonómicas se aplican al conjunto de los animales y afectan no solamente a los domésticos y de compañía, sino también a los pertenecientes a la fauna salvaje en libertad (las de Aragón, Cantabria, Cataluña y La Rioja); otras solo se aplican a los animales domésticos y domesticados o salvajes en cautividad (las de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco); a los domésticos, incluyendo los de compañía y los de renta (Andalucía); a los domésticos y de compañía (Canarias); a los de compañía y a los silvestres en cautividad (Galicia); o únicamente a los de compañía (Castilla y León, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y Navarra).

Se considera, por tanto, que el Estado asume una función de regulación básica en materia de bienestar animal, permitiendo a las comunidades autónomas establecer niveles de protección reforzados¹⁵. Respecto de las facultades que atribuye el artículo 149.1.23 de la Constitución a las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección, pueden ser interpretadas de dos formas: como un instrumento distinto del desarrollo de la legislación básica del Estado o bien del contenido de las leyes de desarrollo. Para Sosa Wagner (1997: 186), «la norma adicional de protección es lo que contendría una ley de desarrollo de la CCAA». Otros autores consideran que las disposiciones autonómicas de desarrollo normativo y las adicionales de protección, también autonómicas, cumplen funciones de tutela ambiental diferentes, de modo que «la diferencia entre ambas no obedece a ninguna cualidad formal de la norma, sino a que su contenido sea el desarrollo de una disposición básica o, más allá de esto, incorpore un suplemento de protección en relación con las previsiones básicas (Quintana López, 2003: 45).

Ahora bien, la concurrencia competencial entre el Estado y las comunidades autónomas implica que estas últimas no podrán invadir las

15. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio (BOE-T-1991-19353), al afirmar que la Constitución emplea el término *legislación básica* y no *bases*, y que tampoco otorga como competencia exclusiva de las comunidades autónomas el desarrollo de esa legislación básica. En palabras del Tribunal Constitucional, «esta redacción del Texto constitucional lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que este standard proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas)». Al interpretar los Estatutos de manera obligada en concordancia con la Constitución, el Tribunal considera que el deber del Estado de reservar un espacio para que la normativa autonómica pueda desarrollar la legislación básica en el ámbito ambiental es más limitado que en otros ámbitos. Por ello, no puede considerarse inconstitucional una norma estatal simplemente por su alto grado de detalle, argumentando que deja sin posibilidad de desarrollo normativo a la legislación autonómica.

competencias legislativas exclusivas del Estado (Extremera Fernández, 2022: 85). Como recuerda el Tribunal Constitucional en su Sentencia 81/2020, de 15 de julio de 2020¹⁶:

En la materia de protección o bienestar de los animales nos encontramos ante un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos, debiendo recordarse que la atribución estatutaria de una determinada competencia con carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE). Estas se proyectarán cuando materialmente corresponda, sin necesidad de que el estatuto de autonomía incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales¹⁷.

Sin duda, resultaba imprescindible contar con una norma que estableciera las bases de la protección animal sin distinción de su categoría o función (Pérez Monguió, 2005: 232). Con la aprobación de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, como norma básica estatal, se establece un régimen de aplicación en todo el territorio nacional. Esta característica contrasta con las normas predecesoras, de ámbito exclusivamente autonómico o local, lo que generaba, como se ha señalado *supra*, regímenes sectoriales dispares y con notables consecuencias prácticas, en particular en términos de desigualdad territorial en referencia a la protección de los animales. Al respecto, la exposición de motivos de la norma afirma lo siguiente:

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

16. «Pleno. Sentencia 81/2020, de 15 de julio de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 1203-2019. Interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Competencias sobre protección ambiental, sanidad, legislación civil, investigación científica y técnica y ordenación de la actividad económica; principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, dignidad de los seres humanos y libertad ideológica, derechos a la legalidad sancionadora, a la inviolabilidad domiciliaria y a la libertad de expresión y creación artística: nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe la donación, filmación, venta y cesión de animales, inciden sobre el objeto y capacidad para contratar; inadmisión de la solicitud de adhesión del Gobierno de La Rioja (STC 176/2019). Votos particulares». *Boletín Oficial del Estado*, 220 (15 de agosto de 2020), 70508 a 70540. ECLI:ES:TC:2020:81.

17. Véase la cita anterior.

La vigente ley precisa la distribución competencial en la materia y establece obligaciones de cooperación y coordinación entre las administraciones territoriales. Estas obligaciones incluyen la coordinación del régimen sancionador, la interconexión de registros de animales y criadores, la articulación de programas conjuntos en materia de colonias felinas y la colaboración en las acciones de inspección y control. Asimismo, crea el Consejo Estatal de Protección Animal para tutelar los derechos y el bienestar de los animales comprendidos en su ámbito, asumiendo funciones como la evaluación y el seguimiento de los avances en protección animal, la elaboración de criterios contra el abandono y para la tenencia responsable, entre otras¹⁸.

De este modo, se refuerza el título competencial asumido por el Estado en materia de protección y bienestar animal, erigiéndose en pieza clave para la coordinación entre administraciones territoriales a la hora de ejercer sus competencias. Recuérdesse, en este sentido, que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 81/2020, de 15 de julio de 2020¹⁹, afirma que la protección animal se alza como ámbito de concurrencia competencial de diferentes títulos habilitantes, habida cuenta que la Constitución española no reconoce la protección o el bienestar animal como un ámbito material específico de la acción de los poderes públicos que se atribuya como competencia exclusiva del Estado o de las comunidades autónomas en virtud de los artículos 148 y 149 CE. Por tanto, puede afirmarse que ambas administraciones territoriales gozan de legitimación para aprobar legislación sobre protección y bienestar de los animales, siempre sobre la base del respeto a los diversos títulos competenciales que asumen ambas administraciones territoriales.

Por su parte, la Ley 7/2023, de 28 de marzo, amplía las competencias de las entidades locales en esta materia, vinculadas a la protección del medio ambiente y la salubridad pública. Estas se añaden a las

18. A la creación del Consejo Estatal de Protección Animal, se acompaña el nuevo Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales como órganos de carácter colegiado y consultivo. Véase, al efecto, la «Orden PJC/549/2025, de 29 de mayo, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Estatal de Protección Animal y del Comité Científico y Técnico para la protección y derechos de los animales». *Boletín Oficial del Estado*, 131 (31 de mayo de 2025), 70942-70948.

19. «Pleno. Sentencia 81/2020, de 15 de julio de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 1203-2019. Interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Competencias sobre protección ambiental, sanidad, legislación civil, investigación científica y técnica y ordenación de la actividad económica; principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, dignidad de los seres humanos y libertad ideológica, derechos a la legalidad sancionadora, a la inviolabilidad domiciliaria y a la libertad de expresión y creación artística: nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe la donación, filmación, venta y cesión de animales, inciden sobre el objeto y capacidad para contratar; inadmisión de la solicitud de adhesión del Gobierno de La Rioja (STC 176/2019). Votos particulares». *Boletín Oficial del Estado*, 220 (15 de agosto de 2020), 70508 a 70540. ECLI:ES:TC:2020:81.

funciones que ya venían desempeñando las entidades locales, como la recogida y el sacrificio de animales abandonados²⁰, la identificación y matriculación, la expedición de cartillas sanitarias, la inspección, los censos y los registros, así como el control de la vacunación. Asimismo, se atribuyen competencias al alcalde en relación con la promoción del respeto y la defensa de los animales²¹ «todo ello sin perjuicio de la aprobación de los reglamentos necesarios para la ejecución de las competencias que le hayan sido atribuidas expresamente» (Pérez Monguió, 2005: 235).

Además, la vigente ley atribuye a la Administración local competencias en materia sancionadora, a fin de responsabilizar a los titulares de animales de compañía por conductas contrarias a la normativa de protección y bienestar animal, promoviendo al tiempo su correcta identificación y los tratamientos veterinarios preceptivos.

Se consigue, por tanto, dar respuesta a conductas que vulneran la normativa de bienestar animal. No obstante, resulta deseable que la regulación local no genere desigualdades en la protección efectiva de los animales ni inseguridad jurídica para los titulares de derechos y obligaciones entre los distintos municipios, de modo que se garantice un nivel mínimo homogéneo de tutela en todo el territorio.

20. Conviene no olvidar que, en el ámbito de la protección animal, se atribuye a las entidades locales una labor de servicio público que deben prestar, de forma directa o concertada, en lo relativo a la recogida, custodia y gestión de los animales abandonados (Almonacid Lamelas, 2023). Ahora bien, esta encomienda plantea una tensión estructural: la norma reconoce y exige una responsabilidad de servicio público sin que, en muchos casos, se acompañe de una dotación adecuada de recursos financieros, personales y materiales. En consecuencia, la efectiva prestación de dicho servicio depende en gran medida de la capacidad objetiva de cada municipio, lo que puede generar situaciones de desigualdad territorial y poner en riesgo la uniformidad de la tutela animal en el territorio nacional.

21. El artículo 6 de la Real Orden Circular n.º 868, de 31 de julio de 1929 (*Gaceta de Madrid*, 218, año CCLXVIII, tomo III, martes, 6 de agosto de 1929, 1035-1036), regula un conjunto de infracciones y sanciones en materia de protección animal cuando se les ocasiona daño o sufrimiento de forma injustificada. No es la única norma en tal sentido. A saber: la Real Orden de 29 de julio de 1883 (*Gaceta de Madrid*, 222, año CCXXII, tomo III, viernes, 10 de agosto de 1883, 421); la Ordenanza de Madrid de 12 de mayo de 1892 (en vigor desde el 15 de agosto de 1892); la Real Orden de 12 de marzo de 1924 (*Gaceta de Madrid*, 74, año CCLXIII, tomo I, viernes, 14 de marzo de 1924, 1398); la Real Orden Circular de 26 de diciembre de 1925 (*Gaceta de Madrid*, 363, año CCLXIV, tomo IV, martes, 29 de diciembre de 1925, 1677); la Real Orden Circular de 1 de julio de 1927 (*Gaceta de Madrid*, 183, año CCLXVI, tomo III, sábado, 2 de julio de 1927, 45); la Real Orden de 13 de junio de 1928 (*Gaceta de Madrid*, 166, año CCLXVII, jueves, 14 de junio de 1928, tomo II, 1499-1500); la Real Orden 241/1929, de 28 de marzo de 1929 (*Gaceta de Madrid*, 60, año CCLXVIII, viernes 1 de marzo de 1929, tomo I, p. 1608); la Real Orden Circular n.º 868, de 31 de julio de 1929 (*Gaceta de Madrid*, 218, año CCLXVIII, tomo III, martes, 6 de agosto de 1929, 1035-1036); la Orden de 24 de junio de 1933 (*Gaceta de Madrid*, 182, año CCLXXII, tomo III, sábado, 1 de julio de 1933, 4), y la Orden de 3 de mayo de 1935 (*Gaceta de Madrid*, 125, año CCLXXIV, tomo II, domingo, 5 de mayo de 1935, 1055-1070).

Al respecto, véanse Codina Segovia (2024); Etxaniz Makazaga y Dehesa Santisteban (2022), y Pérez Monguió (2005).

3.2. La delimitación conceptual y normativa entre animales de compañía y animales silvestres en la Ley 7/2023

Como recuerda la doctrina, la Ley 7/2023 no considera a los animales meros componentes de la actividad económica, sujetos a condiciones mínimas por su sintiencia, sino que regula el comportamiento humano hacia ellos como seres vivos que comparten nuestro entorno de convivencia (Blasco Hedo, 2023: 85).

En este sentido, el artículo 34 establece un listado de especies consideradas animales de compañía. En concreto, todos los perros, gatos y hurones; aquellos que pertenezcan a especies que tengan la consideración de domésticos de acuerdo con la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal²²; animales pertenecientes a especies silvestres contenidas en el listado positivo de animales de compañía o las aves de cetrería y los animales de acuariofilia no incluidos en el catálogo de especie exóticas invasoras ni de especies silvestres protegidas o no, presentes de forma natural en España y protegidas por la normativa comunitaria e internacional suscrita por España²³.

Ha de hacerse notar que es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad²⁴ la que define la especie exótica invasora como «la que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética». Concepto que no debe equipararse al término *animal dañino*, pues alude a una categoría jurídica distinta, con implicaciones jurídicas y de protección diferentes (Esteve Pardo, 1989: 369).

Así, la Ley 7/2023 otorga a determinadas especies la calificación de animales de compañía, confiriéndoles un estatus jurídico específico de protección. Ahora bien, el reconocimiento de una protección reforzada y específica atribuida a los animales de compañía es un avance necesario que responde a la especial naturaleza de los animales de compañía, si bien debe complementarse con mecanismos que garanticen que no se debilita la protección del resto de categorías de animales y se mantiene un enfoque coherente y equilibrado del bienestar animal.

En este sentido, la Ley impone a sus titulares o a las personas que convivan con ellos una serie de deberes que, sin ánimo de ser exhaustivos, pueden sintetizarse en las obligaciones de los titulares de mantenerlos integrados en el núcleo familiar o, en su defecto, en un alojamiento ade-

22. España, Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, *BOE* n.º 99, 25 de abril de 2003.

23. Con detalle, véase Agudo González (2004).

24. España, Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, *BOE* n.º 299, 14 de diciembre de 2007.

cuado; adoptar las medidas necesarias para evitar que su tenencia o circulación ocasione molestias, peligros, amenazas o daños a las personas, animales o cosas, así como su reproducción incontrolada; evitar la deposición de excrementos y orines de los animales de compañía en lugares de paso habitual a través de la limpieza o retirada con productos biodegradables; facilitar los tratamientos y los controles veterinarios establecidos como obligatorios por las administraciones públicas; superar la formación en tenencia responsable reglamentada para cada especie de animal de compañía; identificar mediante microchip y proceder a la esterilización quirúrgica de todos los gatos antes de los seis meses a salvo de ciertas excepciones, y, en fin, comunicar a la Administración competente y a su titular la retirada del cadáver de un animal de compañía identificado.

Nótese, por tanto, que el vigente régimen impone la obligación de que los perros y los gatos tengan un hogar, sin que puedan estar en el exterior de forma habitual. Por esta razón, la Sentencia 3371/2024, de 3 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a)²⁵ ordena el decomiso de la mascota al actor tras su detención y puesta a disposición judicial, ya que en dicha situación el animal quedaba desatendido y en la calle, por lo que la Administración ordenó su mantenimiento bajo la tutela del Centro de Acogida para Animales de Compañía. Como se acredita en los hechos probados, el actor es una persona en situación de vulnerabilidad y sin hogar, sin medios suficientes ni red de apoyos, pese a que su mascota contaba con las vacunas obligatorias y recibía unos cuidados adecuados. Se reconoce que la decisión de decomiso es ajustada a derecho. Cuestión distinta es la ulterior devolución de la mascota cuando se cumplan los requisitos legales para ello, lo que deberá ser valorado por la Administración en el ejercicio de sus funciones y conforme al ordenamiento jurídico.

Así mismo, para reforzar este régimen de protección, la Ley incorpora, en su artículo 27, una serie de actividades prohibidas respecto de los animales de compañía. A saber: su sacrificio, salvo motivos de seguridad o riesgo para la salud pública²⁶; mutilaciones o modificaciones cor-

25. Sentencia 3371/2024, de 3 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). ECLI:ES:TSJCAT:2024:8338.

26. Dado que el sacrificio de animales en condiciones insalubres, además de atentar claramente contra el bienestar animal, genera riesgos extraordinarios para la salud de los ciudadanos. Así lo señala la Sentencia 4474/2025, de 22 de diciembre de 2025, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3.^a, ECLI:ES:TSJAND:2025:20079, al afirmar que: «la testifical de los veterinarios oficiales acreditaron cómo los animales no estaban sujetos en el momento del corte, como eran izados estando conscientes, como el corte no se hacía en forma de V, como el material para producir el corte se encontraba, al igual que el resto del matadero, en condiciones higiénicas deplorables, como no se hacía una separación de las vísceras de los animales, de suerte que al hacer una cata de cualquier víscera del animal, resultaban infectadas las demás impidiendo la identificación de la res, como los animales se encontraban encerrados superando los límites permitidos en los corrales, como era imposible seguir la trazabilidad de los animales».

porales permanentes, salvo por motivos de salud o para anular su capacidad reproductiva; utilización en peleas o mantenerlos atados o deambulando por espacios públicos sin supervisión presencial, entre otras... De este modo, la normativa vigente prohíbe el sacrificio de animales como método de control poblacional²⁷.

En este sentido, la Ley 7/2023 distingue entre animales de compañía y animales silvestres en cautividad, aplicando esta última categoría a aquellos no incluidos en el listado positivo de animales de compañía. En concreto, se prohíbe la tenencia, cría y comercio salvo la tenencia, el intercambio y la cría en cautividad en parques zoológicos o similares²⁸. Además, en el caso de especies de cetáceos, la cría y el mantenimiento en cautividad será únicamente con fines de investigación y conservación²⁹. Distinguir entre animales de compañía y animales silvestres en cautividad puede provocar importantes vacíos en su protección, especialmente en contextos de vulnerabilidad, como su uso en zoológicos, centros de recuperación o en el comercio.

Es preciso distinguir, en el ámbito de la tutela animal, dos enfoques con horizontes normativos diferentes: el bienestarismo, que vigila las condiciones de trato a los animales en contextos de uso humano, y el conservacionismo, que protege la integridad de las especies desde una óptica ecológica. La protección animal, nacida para evitar la crueldad y el maltrato animal, no puede reducirse a una dimensión meramente individualista; exige, por el contrario, articularse con la conservación de la flora y la fauna y con principios estructurales del derecho ambiental, como el de no regresión ambiental. Aunque construido de manera indiciaria por la jurisprudencia, este concepto goza actualmente de reconocimiento en nuestro derecho positivo en virtud del artículo 2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética³⁰. La

27. En palabras del Tribunal Supremo, en su Sentencia 1195/2024, de 11 de marzo, Sala de lo Penal, Sección 1.ª, ECLI:ES:TS:2025:1058, «desde la filosofía utilitarista se ha defendido que una muerte indolora no supone daño alguno para un animal porque los animales no tienen intereses vitales conscientes de cara al futuro que se vean frustrados por esa muerte sin dolor. Por eso, Bentham defendía el sacrificio indoloro de animales con finalidades útiles, entre las que se encuentra evitar el sufrimiento. Sin embargo, desde otras posiciones de raíz psicobiológicas y éticas se ha objetado que es probable que algunos animales dotados de memoria real, y no de una mera capacidad repetitiva refleja, sí tengan, en cierta medida, una noción narrativa de su vida, prolongada a lo largo del tiempo. Por tanto, la muerte sí podría suponer un daño significativo para seres sintientes no humanos con capacidades desarrolladas».

28. De hecho, sigue existiendo en la actualidad «un debate social acerca de cómo debe relacionarse el hombre con los animales y en el que desde algunos sectores se viene defendiendo que su consideración como seres sintientes es incompatible con la actividad de los zoológicos» (Sentencia 1793/2023, de 20 de diciembre, del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección 1.ª, ECLI:ES:TS:2023:5570).

29. Como subraya la Ley 7/2023, de 28 de marzo: será la norma reglamentaria la que determine los animales silvestres cuya cría, tenencia en cautividad o venta o cesión quedan exceptuados de la aplicación de la norma.

30. España, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, *BOE*, n.º 121, 21 de mayo de 2021. En concreto, el art. 2 de la Ley 7/2021 incluye el listado de principios rectores y reconoce, al efecto, que: las actuaciones derivadas de esta ley y su desarrollo

jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo recoge su definición en la siguiente afirmación:

Desde el punto de vista medioambiental, este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental³¹.

Para la doctrina administrativa, la protección ambiental debe reconocerse como un derecho fundamental, de ahí que el principio de no regresión suponga una línea infranqueable para prevenir retrocesos respecto de «umbrales de protección ya consolidados» (García-Álvarez, 2024: 460). Sin duda, las conexiones entre el bienestar animal y el derecho ambiental son categóricas, de modo que su articulación es indispensable para lograr una protección efectiva de la naturaleza y la conservación de las especies (López de la Osa Escribano, 2024: 120).

Desde la perspectiva del derecho ambiental, proyectada igualmente sobre la protección animal, debe sostenerse que cualquier reforma normativa que implique una regresión en el nivel de tutela ya alcanzado respecto de la conservación de determinadas especies animales resulta, en principio, difícilmente justificable. Solo una integración equilibrada de las perspectivas bienestarista y conservacionista permite articular un sistema de protección coherente, evitando que una de ellas quede subordinada o vaciada de contenido por la otra.

3.3. La nueva figura del gato comunitario y su tratamiento en el ordenamiento jurídico

Como ha señalado la doctrina, la depredación sobre la fauna urbana es una evidencia científica. Además, existe el riesgo de hibridación entre

reglamentario se regirán por los principios establecidos en el ordenamiento jurídico nacional —en el ámbito de las competencias atribuidas al Estado y a las comunidades autónomas—, en el derecho de la Unión Europea y en el internacional aplicable en materia de energía y clima, particularmente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 9 de mayo de 1992), el Acuerdo de París (12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el BOE el 2 de febrero de 2017), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución de la Asamblea General de la ONU, 25 de septiembre de 2015) y la normativa europea pertinente, así como por los siguientes principios:

[...]

l) No regresión.

31. Sentencia núm. 706/2025, de 4 de junio de 2025, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), ES:TS:2025:2531. Concepto que aparece reiterado en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

especies indígenas, así como la posibilidad de contagio de zoonosis u otras enfermedades (Fuentes i Gasó y Expósito López, 2022: 51). Como novedad, la norma introduce el concepto de gato comunitario para referirse a la especie felina en libertad que, a pesar de convivir en entornos humanos, no es posible adoptarlo debido a su falta de socialización. La norma lo define literalmente como «a aquel individuo de la especie *felis catus*, que vive en libertad, pero vinculado a un territorio y que no puede ser abordado o mantenido con facilidad por los seres humanos debido a su bajo o nulo grado de socialización, pero que desarrolla su vida en torno a estos para su subsistencia». En este sentido, ha de hacerse notar que la Ley 7/2023 persigue una gestión integral a través de mecanismos no letales, basados en el método CER, cuyas siglas responden a la técnica de captura, esterilización y retorno. Su objetivo es lograr una reducción progresiva de la población de la especie, al mismo tiempo que se controla la aparición de nuevos individuos mediante la esterilización obligatoria de los gatos que tienen hogar³².

Conviene precisar que el ordenamiento no atribuye un tratamiento homogéneo a todas las especies animales, sino que establece diferencias relevantes en función de su condición y de los riesgos que presentan. Así ocurre, por ejemplo, con las especies exóticas invasoras, respecto a las cuales se prohíbe la tenencia, la venta o el transporte (Expósito López, 2025: 69).

Además, ha de hacerse notar que la vigente Ley 7/2023 califica a los gatos como animales de compañía, lo que les brinda el estatus de protección de la norma, por lo que queda prohibido cualquier tipo de captura o sacrificio e impide que se realicen gestiones y controles poblacionales de especies de forma generalizada. Conviene advertir, además, que los gobiernos autonómicos no pueden adoptar de forma generalizada medidas de gestión o control poblacional sobre las especies, en la medida en que dicha competencia corresponde, con carácter general, a las diputaciones provinciales y, en el ámbito insular, a los cabildos. Ello exige, en todo caso, una valoración individualizada de cada supuesto y la adopción de decisiones sustentadas en evidencias científicas, lo que pone de manifiesto la necesidad de evitar respuestas normativas automáticas o que carezcan de la justificación técnica necesaria.

32. A finales de noviembre de 2025, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictaba un auto condenando la calificación realizada por el Gobierno de Canarias a los gatos comunitarios localizados en espacios naturales protegidos como una especie exótica invasora, a fin de permitir su captura, reubicación o incluso sacrificio. Las medidas y los criterios adoptados por el Gobierno de Canarias para la prevención, el control y la eliminación de los gatos comunitarios en espacios naturales no son válidos, habida cuenta que carecen de competencias para su adopción, puesto que la aprobación de medidas de gestión corresponde a los cabildos insulares. En consecuencia, cabe afirmar que las normas aprobadas por el gobierno autonómico no tienen carácter vinculante y son solo meras recomendaciones.

3.4. Las colonias felinas y su gestión integral por parte de la Administración local

La Ley 7/2023 impone nuevas obligaciones a las administraciones públicas locales para gestionar la fauna urbana, incluyendo este último concepto, «todo animal vertebrado que pertenece a una especie sinantrópica y que, sin tener propietario o responsable conocido, vive compartiendo territorio con las personas, en los núcleos urbanos de ciudades y pueblos». Debe destacarse el fomento de la colaboración ciudadana para el cuidado de los gatos comunitarios, siendo la normativa municipal la que regula los procedimientos en los que se incorporan los derechos y las obligaciones de los cuidadores de colonias felinas.

Se entiende, de acuerdo con la Ley 7/2023, por colonias felinas: «a un grupo de gatos de la especie *felis catus*, que viven en estado de libertad o semilibertad, que no pueden ser abordados o mantenidos con facilidad por los seres humanos debido a su bajo o nulo grado de socialización, pero que desarrollan su vida en torno a estos para su subsistencia»³³. Aunque la definición pretende ofrecer un criterio claro, conviene matizar que la propia descripción revela ambigüedades prácticas: la distinción entre libertad y semilibertad, el grado de socialización exigible y la noción de «vivir en torno a los seres humanos» pueden generar dificultades de aplicación y de delimitación fáctica, lo que abre la puerta a interpretaciones discrecionales en la gestión de las colonias.

Otras obligaciones previstas en la Ley que se imponen a la Administración local son la colaboración con entidades de gestión de colonias felinas para el desarrollo y la implantación de programas específicos, la responsabilidad de la atención sanitaria de los gatos comunitarios que así lo requieran, el establecimiento de protocolos de actuación para casos de colonias felinas en ubicaciones privadas³⁴, la implementación

33. La Ley 2/2023, de 13 de marzo, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal de la Comunidad Valenciana, define las colonias felinas como: «grupos de gatos comunitarios de la especie de felino doméstico (*Felis catus*) con un grado de sociabilidad variable, que viven en estado de libertad o semilibertad, bajo el cuidado y supervisión de las personas y ligados al entorno humano, y que se instalan en espacios públicos o privados». Incluye también la definición del concepto de gestión integral de colonias felinas, entendida como «modelo de intervención, práctico, humanitario, educativo y de concienciación que incluye el método CER (captura-esterilización-retorno) y otras actuaciones complementarias que permiten abordar la gestión de las colonias felinas desde una visión transversal como la formación continua, información, educación, concienciación y mediación entre todas las personas implicadas».

34. Para la reubicación de animales de colonias felinas, es clave la figura de las casas de acogida. La Ley 7/2023 define la casa de acogida como un «domicilio particular que, en colaboración formalizada con una administración pública, centro de protección animal o entidad de protección animal, mantiene animales abandonados o extraviados, desamparados o intervenidos para su custodia provisional, garantizando el cuidado, atención y mantenimiento en buenas condiciones higiénico-sanitarias». Su régimen específico se concreta en el artículo 44 de la mencionada ley, que la califica como entidades tipo RAC, encargadas de la realización de actividades de rescate y rehabilitación, así como búsqueda de adopción de animales

de campañas de formación e información de dichos programas de gestión, el establecimiento de planes de control poblacional de los gatos comunitarios, así como mecanismos normativos y de vigilancia destinados al control y a la sanción de los responsables de gatos que no los tengan debidamente identificados y esterilizados, lo que va en contra de la vigente normativa al no evitar su reproducción³⁵.

Ahora bien, aun cuando es comprensible que la norma busque garantizar la eficacia de la protección, el planteamiento resulta, a mi parecer, cuestionable, en tanto que, al no evitar efectivamente la reproducción de dichos gatos, la regulación vigente contradice sus propios objetivos de control poblacional y puede generar un círculo de ineficacia. En concreto, la norma sanciona la falta de identificación y esterilización sin que, al mismo tiempo, se aseguren las condiciones necesarias para evitar la reproducción. En consecuencia, se corre el riesgo de desplazar la responsabilidad hacia las administraciones locales sin acompañarla de los medios suficientes ni de una estrategia real de control poblacional de las especies.

Pese a que existe regulación por ley estatal sobre la protección animal, ha de hacerse notar que la normativa autonómica también puede reforzar este régimen básico. En concreto, la Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco³⁶, en su artículo 28, estipula de forma taxativa que la gestión de las colonias felinas urbanas se realizará a través de la aplicación del método CER (captura, esterilización, marcaje y retorno) de los animales (Durá Alemañ, 2022: 136 y ss.). Por su parte, la Ley 2/2023, de 13 de marzo, de protección, bienestar y tenencia de animales de compa-

de compañía que se pueden encontrar en alguna situación de abandono, maltrato, desamparo u otras circunstancias. Pese a las consideraciones estipuladas en la vigente normativa, ha de hacerse notar que estas entidades deben respetar igualmente las normas de derecho urbanístico y medioambiental en la materia. Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 538/2024, de 17 de junio, del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, al determinar que la Administración local actuó en el ámbito de sus competencias cuando declaró el cese de la actividad de casa de acogida de animales de compañía, persiguiendo restaurar la legalidad infringida, ya que el refugio carecía de las autorizaciones administrativas oportunas. Como reconoce el literal de la sentencia: «nada empaña, ni limita, la buena labor que se hace en este ámbito por quienes desean dedicar su tiempo y recursos al cuidado de los animales aun cuando sea de forma altruista, el hecho de exigir una serie de condicionantes y requisitos destinados a garantizar tanto el bienestar animal, como los derechos de los ciudadanos a un medioambiente adecuado, ajenos de un ruido excesivo, o a situaciones de escasa salubridad» (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 538/2024, de 17 de junio, del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TSJAS:2024:1591).

35. Será posible exigir responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento en los casos en los que no se adopten medidas sobre colonias de felinos, siempre que se acredite de forma indubitada que fueron dichos felinos callejeros los que causaron los daños materiales al actor (Sentencia 80/2022, de 4 de abril de 2022, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona, Sección 3.ª, ECLI:ES:JCA:2022:1142).

36. España, Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos, *BOE* n.º 204, 25 de agosto de 2022.

ña y otras medidas de bienestar animal de la Comunidad Valenciana³⁷, incluye una regulación legal de las colonias felinas. Ha de hacerse notar que el artículo 24 atribuye la competencia a los ayuntamientos, no solo respecto de la gestión integral de las colonias felinas, sino también en lo que se refiere a «la alimentación, cobijo, supervisión y tratamiento sanitario de los gatos comunitarios, y la limpieza e identificación de las colonias felinas». Además, se les impone la responsabilidad de formar, educar y concienciar a las personas encargadas de su gestión, así como de expedirles un carné identificativo.

Son variados los ejemplos de programas municipales de gestión de colonias felinas que respetan la Ley 7/2023, en el sentido de la competencia de los ayuntamientos para controlar las poblaciones de colonias felinas a través del método CER (captura, esterilización y retorno), pero sin sacrificio³⁸.

Por su parte, el programa de gestión de colonias felinas del Ayuntamiento de Serra (Comunidad Valenciana), basado en la aplicación del método CES (captura, esterilización y suelta), tiene como objetivo reducir el tamaño de las colonias y controlar la población de felinos urbanos mediante la esterilización. Esta intervención contribuye a mitigar los problemas derivados de la presencia de gatos no controlados, estabilizar las colonias y fomentar la colaboración de los colectivos de alimentadores y voluntarios³⁹.

Con todo, el verdadero reto no reside únicamente en la estabilización de las colonias, sino en asegurar que estas medidas se integren en el diseño de políticas públicas, dotadas de continuidad, control administrativo y eficacia real, evitando que la actuación municipal se limite a intervenciones parciales o de carácter meramente residual.

37. España, Ley 2/2023, de 13 de marzo, de Protección, Bienestar y Tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal, *BOE* n.º 69, 22 de marzo de 2023.

38. Sin ánimo de exhaustividad, sobresale el programa de gestión del Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Andalucía), que persigue reducir progresivamente el número de colonias felinas y de individuos no controlados, evitando la reproducción incontrolada y los problemas derivados de la sobrepoblación. A tal fin, establece que entre el 80 y el 85 por 100 de los gatos de una colonia sean esterilizados antes de pasar a la siguiente que se encuentra adyacente a la que ya ha sido intervenida, a fin de lograr un control poblacional del 100 por 100 de los gatos de las colonias en las que se esté actuando. Esta norma municipal otorga a las personas cuidadoras de colonias felinas y a sus colaboradores autorizados el derecho a ser informados sobre el censo de colonias felinas y gatos comunitarios. Además, les proporciona apoyo técnico para la atención sanitaria, capturas y gestión de retorno, con el fin de asegurar una adecuada administración de las colonias felinas.

39. A mayor abundamiento, véase el programa de gestión ética para el control poblacional de colonias felinas en el municipio de Coslada (Comunidad de Madrid), que, a pesar de recordar la competencia de las entidades locales para la gestión y el control de las colonias felinas, pone en valor la colaboración ciudadana y la de las entidades de protección animal, a fin de lograr un plan de gestión coordinador y estandarizado a aplicar a todas las colonias. A tal propósito, se establece, entre las obligaciones del Ayuntamiento, la de velar por el cumplimiento de la normativa mediante inspecciones periódicas por parte del Servicio de Salud.

4. Instrumentos de policía administrativa y régimen sancionador en materia de protección animal

Como ha advertido la doctrina, la vigente norma apuesta no solo por la introducción de un régimen sancionador exhaustivo, sino que también persigue «fomentar la educación, la conciencia y una nueva ética en la relación entre humanos y animales» (Cantero Berlanga et al., 2024: 6). Corresponde a las administraciones públicas el uso de diversos instrumentos de control administrativo, que se materializan mediante las funciones de inspección y vigilancia ejercidas por las comunidades autónomas y las entidades locales. Estas funciones se concretan mediante la realización de inspecciones periódicas en centros de protección animal, establecimientos u otros lugares donde se alojen animales, pudiendo dar lugar a la incoación de expedientes sancionadores cuando se acrediten indicios de infracción o delito.

El artículo 68 de la Ley 7/2023 atribuye al responsable de la inspección la posibilidad de adoptar las medidas provisionales que estime necesarias en casos de urgencia improrrogable y de manera motivada, como, por ejemplo, la suspensión, la clausura o el cierre cautelar del centro de actividades, establecimiento e instalaciones o el comiso de los bienes, los medios o los instrumentos con los que se haya preparado o ejecutado la infracción, cuando se observen indicios de maltrato animal, enfermedad, situación de riesgo o carencias significativas en las instalaciones que entroncan con el bienestar animal y la garantía de sus derechos. En estos casos, los animales serán trasladados a un establecimiento de protección adecuada para su custodia integral, debiendo la persona infractora abonar los gastos que se originen. Conviene recordar que la Ley 2/2023, de 13 de marzo, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal de la Comunidad Valenciana, prevé la posibilidad de delegar la instrucción de expedientes sancionadores a las diputaciones.

En este sentido, la vigente Ley 7/2023 consagra un régimen sancionador de carácter integral, en el que se tipifican las infracciones en las categorías de leves, graves y muy graves, y se incorporan, además, medidas accesorias de alcance administrativo, tales como la inhabilitación, la suspensión de licencias o la retirada de subvenciones. Este régimen viene a corregir las deficiencias advertidas en las normativas autonómicas anteriores, caracterizadas por la existencia de regímenes disciplinarios sectoriales muy dispares, lo que generaba una evidente desigualdad territorial. Asimismo, introduce una respuesta normativa frente a nuevas formas de conducta sancionable, como la venta en línea o la difusión a través de redes sociales de contenidos vinculados al maltrato animal⁴⁰.

40. Al efecto, el artículo 57 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, prohíbe la venta directa de cualquier tipo de animal de compañía a través de internet, portales web o aplicaciones telemáticas. Además, los anuncios de animales en cualquier sistema de difusión, como medios de

El Consejo de Estado lo reconoce, en su dictamen del 23 de noviembre de 2006, referente al proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio⁴¹, al establecer lo siguiente:

La situación creada por la multiplicidad de leyes autonómicas supone una distorsión a la competencia dentro del territorio nacional y, por consiguiente, con la aprobación de esta norma, porque las situaciones son muy dispares. Hay Comunidades Autónomas que no sancionan los incumplimientos y otras que, cuando lo hacen, lo efectúan de modo muy dispar. Indica la memoria que una infracción considerada muy grave puede ser sancionada con una multa de 2.000 euros en una comunidad autónoma o de 1.200.000 euros en otra.

De este modo, el régimen vigente se configura como una ley de mínimos, susceptible de ser reforzada por la normativa autonómica y local mediante el establecimiento de estándares de protección más exigentes. A mi juicio, resulta necesario revisar las ordenanzas locales con el fin de adecuarlas a la normativa vigente en lo relativo a la tenencia, el comercio y el sacrificio de animales. Todo ello sobre la base del respeto a la normativa en materia de protección y bienestar de los animales aprobada por la Unión Europea⁴².

Un ejemplo de refuerzo de la normativa de protección animal mediante legislación local se analiza en la Sentencia 149/2025, de 21 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias⁴³, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra el artículo 34.18 de la Ordenanza Municipal reguladora de la tenencia, protección y bienestar animal en Avilés, relativa a la ausencia de control suficiente y adecuado sobre los animales. El Tribunal reconoce que la conducta del actor, que perdió a su perro y que fue localizado por los agentes tras una persecución de más de 20 minutos, es directamente infractora del bien jurídico a proteger, destinado a garantizar la ordenada convivencia en los espa-

comunicación, revistas, internet, deberá incluir obligatoriamente el número de registro del criador o el número zoológico del establecimiento de venta, así como el número de identificación del animal, y las plataformas deberán encargarse de verificar la veracidad de los datos consignados por el vendedor.

41. España, Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, *BOE* n.º 268, 8 de noviembre de 2007.

42. El Reglamento (CE) n.º 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, recuerda cuán importante es su protección, prevista en la legislación comunitaria desde 1974, reforzada con la aprobación de la Directiva 93/119/CE, pero con serias disparidades de aplicación por los Estados miembros. El interés público que subyace aparece orientado a la mejora de la calidad de la carne, el efecto positivo, si bien indirecto, en la seguridad laboral de los mataderos y en el funcionamiento del mercado interior de los productos de origen animal.

43. Sentencia 149/2025, de 21 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª, ES:TSJAS:2025:558.

cios públicos municipales entre los animales y los ciudadanos, viandantes y conductores, para evitar situaciones de peligro. El literal de la Sentencia determina lo siguiente:

Ese control es exigible al propietario del animal, quien, en este caso, no acredita en ningún momento que cediera la custodia y cuidado del mismo a un tercero. Como razona la Sentencia de instancia: «en lo ateniendo a la reveladora omisión, por parte del interesado ahora demandante / recurrente, de la especificación o identificación de quien, según su relato fáctico, sería el “poseedor” no propietario o titular (condición o condiciones éstas que asume) del animal que deambuló suelto por el municipio hasta ser interceptado por la Policía Local, lo cual dificulta la credibilidad y prosperabilidad de su alegación de descargo basada en la intervención de este ignoto y supuesto poseedor que se invoca»⁴⁴.

Junto con las sanciones pecuniarias, la norma acompaña otras de tipo accesorio, como la clausura de los locales o establecimientos, la retirada de las armas y de las licencias o la inhabilitación para el ejercicio de actividades relacionadas con animales, entre otras (art. 77 de la Ley 7/2023).

En todo caso, debe recordarse que el ejercicio de las funciones de inspección y, si es necesario, sanción no puede en ningún caso servir de justificación para la violación de derechos fundamentales ni para la infracción de las garantías procedimentales que los interesados tienen reconocidas, tal y como se deduce de la Sentencia 215/2025, de 14 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura⁴⁵.

5. Conclusiones

La Ley 7/2023 refuerza el sistema jurídico de protección animal mediante la armonización de competencias, la introducción de mecanismos administrativos y un régimen sancionador común, configurando el bienestar animal como un servicio público esencial. Este avance implica

44. Véase la cita anterior.

45. Por la que se anula el auto que autorizaba la entrada en la finca del actor, denominada Guardería Canina DOGZAR, a fin de proceder al cumplimiento de las sanciones que se le impusieron por infracción, consistente en el ejercicio de la actividad de guardería canina sin contar con la preceptiva autorización municipal. La sanción impuesta correspondía a la clausura temporal de las instalaciones por un periodo de seis meses. El tribunal de apelación considera que no se estima necesaria la entrada en el domicilio para realizar labores inspectoras, ya que a la vista del expediente administrativo existen elementos suficientes para poder sancionar nuevamente al recurrente. En consecuencia, se deja sin efecto el acto impugnado, se estima el recurso de apelación interpuesto y se deniega la autorización de entrada en el domicilio, al no sustentarse esta en la ejecución de ningún acto administrativo. Véase la Sentencia 215/2025, de 14 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ECLI:ES:TSJEXT:2025:616.

superar la tradición jurídica que consideraba a los animales como meras cosas, reconociéndolos como seres sintientes.

No en vano, el reconocimiento de los animales como seres vivos dotados de sensibilidad, si bien rompe con la tradición jurídica que los consideraba meras cosas, no garantiza por sí solo una protección efectiva. Sin una coordinación real entre administraciones, sin dotación adecuada de recursos y sin el debido desarrollo reglamentario, este reconocimiento puede quedar en una mera declaración de principios.

Asimismo, teniendo en cuenta que el Estado ejerce su competencia en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y que las comunidades autónomas pueden dictar normas adicionales de protección en virtud del artículo 149.1.23 CE, cabe afirmar que la vigente Ley 7/2023 no resuelve suficientemente las tensiones doctrinales y legales que esta concurrencia competencial genera sobre su ámbito de aplicación real. Esta ambigüedad competencial no es accidental, pues refleja la dificultad de construir un marco unitario sin limitar la autonomía legislativa de las comunidades autónomas. A esto se añade la problemática distinción entre animales de compañía y animales silvestres en cautividad, cuya atribución de un estatus jurídico de protección reforzado a los de compañía abre nuevos interrogantes interpretativos y puede consolidar una protección desigual, más dependiente de la categoría que de la necesidad real de tutela.

En materia de colonias felinas, la Ley establece medidas de gestión y control que reconocen su especificidad, pero su implementación requiere una coordinación municipal y estatal que, en la práctica, no siempre se materializa.

Referencias bibliográficas

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004). «Régimen de protección de las especies animales, con especial referencia a las medidas de protección derivadas del derecho comunitario». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 6, 99-122.
- ALMONACID LAMELAS, V. (2023). «Incidencia de la nueva Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales en las competencias de las Entidades Locales». *El Consultor de los Ayuntamientos* (30 de marzo).
- BLASCO HEDO, E. (2023). «Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 133, 84-87.
- CANTERO BERLANGA, M. D. y MÉNDEZ ROCASOLANO, M.^a (2024). «La protección de los animales en España: Los derechos de los animales como respuesta a las injusticias humanas». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 143, 5-52.
- <<https://doi.org/10.56398/ajacieda.00361>>

- 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 Economico e Socioambiental*, 11(2), 48-102. <<https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i2.27708>>
- CASTRO ÁLVAREZ, C. (2018). *La protección y la utilización de los animales en el derecho administrativo español: Regulación actual y metas pendientes* [Tesis doctoral dirigida por Antonio Embid Irujo]. Universidad de Zaragoza. <<https://zaguan.unizar.es/record/98462>>
- CODINA SEGOVIA, J. I. (2024). «La protección animal en España: Historia, pensamiento y cultura». *Bajo Palabra: Revista de Filosofía*, 37, 175-194.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2004). *Bienestar animal contra derechos fundamentales*. Barcelona: Atelier.
- DURÁ ALEMAÑ, C. (2022). «Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos del País Vasco». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 126, 136-137.
- ESTEVE PARDO, J. (1989). «La protección de la fauna: El concepto de los llamados animales dañinos». En: GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (coord.). *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*. Madrid: Civitas, 369-386.
- ETXANIZ MAKAZAGA, J. M. y DEHESA SANTISTEBAN, F. L. (2022). «Sobre la protección de animales y plantas en España: Revisión legislativa (1883-1976)». En: VELASCO BERNAL, C. (dir.). *XXII Congreso Nacional y XVIII Iberoamericano de Historia de la Veterinaria: Jerez de la Frontera y Sanlúcar de Barrameda, 21, 22 y 23 de octubre de 2022*. Zaragoza: Grupo Asís Biomedica, 246-255.
- 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: Nueva Época*, 24, 1-81. <<https://doi.org/10.24965/reala.11520>>
- EXTREMERA FERNÁNDEZ, B. (2022). «La protección animal desde la perspectiva de los elementos esenciales del contrato: A propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio». *Derecho Privado y Constitución*, 40, 55-90. <<https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.40.02>>
- FUENTES I GASÓ, J. R. y EXPÓSITO LÓPEZ, Ó. (2022). «La gestión ética de colonias felinas en el anteproyecto de ley de protección, derechos y bienestar de los animales». En: ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. y SORO MATEO, B. (dirs.). *Estudios sobre la efectividad del Derecho de la biodiversidad y del cambio climático*. Valencia: Tirant lo Blanch, 295-318.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, G. (2024). «XIX: El principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Supremo». *Anuario: Observatorio de Políticas Ambientales*, 1, 460-491.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2008). «Las explotaciones ganaderas ante la sanidad animal: Controles sanitarios, derechos y deberes de los titulares de las mismas. *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, 41, 5-41.
- HERNANDO OREJANA, L. C. (2005a). «La protección de los animales en el Derecho positivo español». *Actualidad Administrativa*, 21, 2575-2592.
- (2005b). «Hacia el reconocimiento moral de los derechos de los animales». *Actualidad Administrativa*, 19, 2320-2328.

- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2022). «Derecho normal y excepcional en la ordenación de la sanidad animal». *Revista General de Derecho Administrativo*, 61.
- LÓPEZ DE LA OSA ESCRIBANO, P. (2024). «La necesaria conexión entre el Derecho del Bienestar Animal y el Derecho Ambiental». *DALPS: Derecho Animal - Animal Legal and Policy Studies*, 2, 104-122.
<<https://doi.org/10.36151/DALPS.019>>
- MULÁ ARRIBAS, A. (2024). «Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Soria sobre “Toro de Júbilo”: La sintiencia de los animales en el Código Civil y el principio de jerarquía normativa». *BIDA: Boletín Intercids de Derecho Animal*, 5, 1-11. <https://intercids.org/files/BIDA_AOL-24-G5_Anna_Mula.pdf>
- MUÑOZ MACHADO, S. (1999). *Los animales y el Derecho*. Madrid: Civitas.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2005). *Animales de compañía: Régimen jurídico en el derecho administrativo*. Barcelona: J. M. Bosch.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (1993). *Derecho veterinario: Epizootias y sanidad animal*. Madrid: Marcial Pons.
- (dir.) (2003). *Derecho ambiental en Castilla y León*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SOSA WAGNER, F. (1997). «Distribución de competencias en materia de protección del medio ambiente en el Estado español». En: CAMPINS I ERITJA, M. y PONT I CASTEJÓN, I. (coords.). *Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*. Barcelona: Bellaterra, 181-190.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2023). «El humanismo del derecho administrativo de nuestro tiempo». *Revista de Administración Pública*, 222, 33-64.
<<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.222.02>>