

1.

**Políticas públicas, desarrollo
estatutario y Agenda Canaria
de Desarrollo Sostenible**

La Ley Canaria 8/1991, de protección de los animales, en el marco de la reciente jurisprudencia constitucional sobre el reparto de competencias en la materia

*The Law 8/1991, on Animal Welfare, of the Canary Islands,
in light of the recent constitutional case law in relation
to the distribution of powers*

Daniel López Rubio
*Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de La Laguna*

RESUMEN: En 1991 Canarias se convirtió en la segunda Comunidad Autónoma en aprobar legislación específica para la protección de los animales domésticos. Nació así la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales. Recientemente el Tribunal Constitucional analizó, tras la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, el encaje de la Ley riojana de protección animal en el marco del reparto competencial que establece nuestro sistema. La doctrina que de su sentencia —la 81/2020— resulta plantea interrogantes de interés sobre la constitucionalidad de algunos aspectos de la regulación canaria, tratando el presente artículo de darles respuesta.

Palabras clave: Protección y bienestar animal; medio ambiente; reparto de competencias; animales.

ABSTRACT: In 1991, Canarias became the second Autonomous Region in adopting legislation on animal welfare, as the Law 8/1991, of April 30th, on Animal Welfare was implemented. Recently, the Constitutional Court analysed if the Law on Animal Welfare of the Autonomous Region of La Rioja was in accordance with the distribution of powers established under the Spanish Constitution. The constitutional case law that arises from its Sentence 81/2020 raises questions over the constitutionality of specific aspects of the Canarian legislation. Those questions are addressed by the present paper.

Keywords: Animal welfare; environment; distribution of powers; animals

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO NORMATIVO. 2. LA LEY CANARIA 8/1991, UNA NORMA PIONERA EN LA PROTECCIÓN ANIMAL EN ESPAÑA. 3. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN ANIMAL. 3.1. Reflexiones generales. 3.2. La reciente jurisprudencia sobre la cuestión. 4. EL COMPLEJO ENCAJE DE LA LEY CANARIA 8/1991 EN EL MARCO DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO NORMATIVO

En el año 1991 el Parlamento de Canarias aprobaba la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección animal, convirtiéndose en la segunda Comunidad Autónoma que aprobaba legislación específica en la materia, solo por detrás de Cataluña¹. Ciertamente España ha sido un país muy pasivo en la regulación de medidas que protejan el bienestar animal, no habiéndose registrado hasta fechas muy recientes —singularmente 2021 y 2023, con la 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, y con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, respectivamente— actividad al respecto a nivel estatal.

Podemos considerar, pues, a Canarias, como una auténtica pionera en la materia, perteneciendo a un muy reducido elenco de Comunidades que intervinieron en busca de una mayor protección de los animales desde finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa. Situamos en este grupo, además de a la citada Cataluña, a Cantabria² y a Islas Baleares³, ambas con normativa desde 1992. Nótese que estas Comunidades legislaron en este ámbito tres décadas antes de que lo hicieran las Cortes Generales a nivel nacional. Una distancia temporal tan larga entre ambas actuaciones solo puede acreditar un buen hacer por parte de las Comunidades actuantes y una muy censurable pasividad por parte del legislador central.

Lo cierto es que en 1991 el Parlamento canario aprobaba una muy interesante norma legal con el objetivo declarado, como reza su exposición de motivos, de “garantizar el mantenimiento y la salvaguarda de los animales domésticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias”. La norma, continuaba afirmando la exposición de motivos, pretendía “recoger en un cuerpo legal único todos los principios de respeto, defensa y protección de los animales que ya figuran en los tratados y convenios internacionales, en las legislaciones de los países

¹ La Comunidad Autónoma de Cataluña había aprobado tres años antes la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de Protección de los Animales. En la actualidad la norma se encuentra derogada, habiendo sido sustituida por el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de protección de los animales.

² Ley 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales.

³ Ley 1/1992, de 8 de abril, de Protección de los Animales que viven en el entorno humano.

socialmente más avanzados y en la Declaración Universal de los Derechos del Animal, proclamada el 15 de octubre de 1987”.

En este punto debemos detener brevemente nuestra atención, pues la norma apelaba a ciertos textos internacionales, pero no con excesivo rigor. En efecto, en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas no se ha proclamado ninguna Declaración o Convenio que recoja un marco básico de protección para los animales. En ocasiones se encuentran, como ocurre en la exposición de motivos de la Ley Canaria, referencias a una supuesta Declaración Universal de Derechos Humanos que la ONU habría aprobado o promulgado, pero esta información no es correcta. En 1973 un grupo de biólogos liderado por George Heuse redactó una versión inicial de una Declaración de derechos animales, sin demasiado impacto. Sus autores fundaron entonces la llamada Liga Internacional de los Derechos de los Animales, que dio una nueva redacción al texto en 1977 y que logró su presentación pública en 1978 tanto en la Universidad de Bruselas como en la Casa de la UNESCO en París. La Declaración contempla una serie de derechos esenciales de los animales, entre los que cabría citar el derecho al respeto, al cuidado y a la protección (art. 2), el derecho a no ser sometido a malos tratos ni a actos crueles (art. 3a), o el derecho a que su muerte, en caso de ser necesaria, resulte indolora (art. 3b).

Capacete recuerda que, tras la presentación del texto en ambos foros, emergieron múltiples voces contrarias a su contenido, y que provenían en especial de algunos ámbitos industriales⁴. Ante las dudas surgidas, y pese a lo que suele pensarse, ni la UNESCO ni la ONU llegaron nunca a entrar a debatir ni votar la Declaración. En consecuencia, continúa afirmando el autor, el texto es válido como referencia, “pero no tiene validez jurídica ni legal. Esto no significa que el esfuerzo realizado por sus promotores haya sido en vano. Algunos de los derechos recogidos (...) ya forman parte de la legislación de muchos países”⁵.

La referencia realizada por la exposición de motivos al año 1987 nos lleva a pensar que el texto confunde la malograda Declaración Universal impulsada por Heuse con el Convenio Europeo para la protección de los animales de compañía, aprobado —este sí— en 1987 en el ámbito del Consejo de Europa. Esta norma, que tiene entre sus principios básicos la prohibición de “infligir innecesariamente dolor, sufrimiento o angustia a un animal de compañía” (art. 3.1), así como de abandonarlos (art. 3.2), no fue ratificado por España hasta 2017, treinta años después de su nacimiento, lo que acredita la pasividad en la materia de la que venimos hablando. De hecho, España ha sido el último de los 24 países que han ratificado el Convenio. La norma es una referencia⁶ evidente en la legislación

⁴ CAPACETE GONZÁLEZ, F. J., “La declaración universal de los derechos del animal”, *Derecho Animal*, 9/3, p. 144.

⁵ *Ibid.*, p. 145.

⁶ Como afirma CASTRO ÁLVAREZ, C.: “Algunas reflexiones sobre la legislación internacional y española en materia de animales de compañía (con atención especial a la normativa de la

que el Estado aprobó con posterioridad, al incluir exigencias básicas como las siguientes: i) las personas que decidan tener un animal de compañía deberán ser responsables de su salud y bienestar y procurarle el alojamiento, cuidados y atención que precisen sus necesidades etológicas (art. 4); ii) los menores de dieciséis años no pueden adquirir animales de compañía sin el consentimiento de sus padres (art. 6); iii) el adiestramiento de los animales no puede realizarse de modo que perjudique su salud y bienestar (art. 7); iv) solo podrán emplearse animales de compañía en publicidad, espectáculos, muestras o concursos si se garantiza su salud y bienestar (art. 9); o v) se prohíben intervenciones quirúrgicas como el corte de la cola cuando el objetivo sea meramente estético (art. 10).

Parece claro que la aprobación de este Convenio, pese al error de precisión en la exposición de motivos, fue un elemento relevante también para el legislador canario de 1991, y ello pese a la ausencia de ratificación por parte del Estado español hasta muy recientes fechas.

La Ley de 1991 fue aprobada bajo la égida del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982. Aquella norma institucional básica no recogía referencia alguna a la protección animal, como por lo demás era característico de los Estatutos de primera generación. Cuando en 2018 Canarias aprobaba su nuevo Estatuto de Autonomía, a través de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, éste recogió por primera vez en nuestro estado autonómico una disposición compeliendo a las administraciones públicas de la Comunidad a velar “por el mantenimiento y la salvaguarda de los animales, además de reconocerlos como seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad” (art. 35)⁷.

Como expresa Alemán Páez, el artículo estatutario en cuestión tiene una evidente carga simbólica, transmitiendo su tenor algo más que un simple mandato de acción a los poderes públicos autonómicos. En sus palabras, “sus códigos propenden remover el supremacismo antropocéntrico que ha venido legitimando la conducta instrumental del ser humano con los animales y el medio ambiente ecológico (...). Los cánones inspirados del art. 35 rubrican, en fin, una visión holística de nuestro encaje ecológico en la naturaleza, y enhebran una responsabilidad ético-ambiental de los ciudadanos canarios con los animales”⁸.

Comunidad Autónoma de Cataluña)”, *Revista de Bioética y Derecho*, 11, 2007, p. 27, “la Convención supone una norma de mínimos, que no recoge todas las perspectivas que pueden afectar la situación de los animales de compañía, si bien establece como principio básico la imposibilidad de hacerles daño o de abandonarlos, y la de promover su bienestar”.

⁷ Subraya ALEMÁN PÁEZ, F., “Artículo 35. Derechos de los animales”, en DOMÍNGUEZ VILA, A. y RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. R. (dirs.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, p. 221, que es la primera ocasión en que un Estatuto de Autonomía incluye un precepto dirigido a la protección jurídica de los animales.

⁸ *Ibid.*, p. 223.

Lo que interesa ahora a nuestros fines es constatar cómo la Ley de 1991 se adelantó nada menos que veintisiete años a los designios de la norma institucional básica canaria, cumpliendo con el mandato de configurar un sistema de protección jurídica de los animales.

Ciertamente la norma, como ya se ha introducido, paliaba en buena medida la gran pasividad que históricamente mostró el legislador estatal en esta materia. Esta falta de interés duró hasta comienzos de la década de los veinte del presente siglo. Así, como recuerdan Como Cantero y Méndez, hasta el año 2022 “el artículo 333 del Código Civil español estipulaba que los animales se consideraban meras ‘cosas’ desde un prisma jurídico”⁹.

Lo anterior no debe hacernos caer en el error de que hasta la llegada de las leyes de 2021 y 2023 no existía límite alguno en la acción humana en relación con los animales. El Código Penal tipifica desde el año 2003 el delito de maltrato animal. Con posterioridad han existido varias reformas —realizadas en los años 2010, 2015 y 2023— y que han reforzado de un modo muy relevante la protección que el ordenamiento penal dispensa a los animales¹⁰. Así, no solo se ha registrado un incremento en las penas que acarrea el delito, sino que también se han incluido nuevas modalidades de maltrato y ciertas circunstancias agravantes como el ensañamiento o la gravedad de la lesión. Sea como fuere, de lo que no cabe duda es de que, en el ámbito estatal, no ha sido hasta muy recientes fechas cuando el legislador ha creado un marco civil y administrativo sólido en aras de garantizar un determinado estatus jurídico a los animales, recogiendo obligaciones concretas en lo relativo a su tenencia, cuidados, adquisición, etc.

El cambio de paradigma que tendrá lugar a partir de 2021 viene motivado, en nuestra opinión, por dos elementos esenciales, uno de carácter político y otro de carácter normativo. El político tiene que ver con la más que evidente evolución social en la materia de protección animal. La exposición de motivos de la 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, apela, en efecto, a la necesidad de adaptarse “a la mayor sensibilidad social hacia los animales existente en nuestros días”. Del mismo modo, la exposición de motivos de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, indica que “cada día resulta más evidente en España la creciente sensibilización de la ciudadanía ante la necesidad de garantizar la protección de los animales en general y, particularmente, de los animales que viven en el entorno humano”.

⁹ CANTERO BERLANGA, M. D., y MÉNDEZ ROCASOLANO, M., “La protección de los animales en España: los derechos de los animales como respuesta a las injusticias humanas”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 143, 2024, p. 6.

¹⁰ Un repaso por la evolución de la legislación penal en materia de protección animal puede encontrarse en CANTERO BERLANGA, M. D., y MÉNDEZ ROCASOLANO, M., “La protección de los animales en España...”, *op. cit.*, pp. 8-11.

En cuanto al elemento de carácter normativo, es doble. Por un lado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, recoge, en la redacción dada por el Tratado de Lisboa a su artículo 13, que “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 los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional”. Pues bien, la necesidad declarada por la norma de velar por el carácter de seres sensibles de los animales será tenida en cuenta por el legislador estatal, que apela directamente al artículo 13 en las exposiciones de motivos de ambas normas. Es más, el ya citado artículo 35 del Estatuto de Autonomía canario apela también a esta norma y al principio en él declarado.

Por otro lado, el panorama comparado empezaba a dejar a España en una posición muy criticable en la materia de protección animal. Recuérdesse que España fue el último país en incorporarse al Convenio Europeo para la protección de los animales de compañía. Además, larga era ya la lista de países que habían reformado sus Códigos Civiles para alterar el régimen jurídico de los animales evitando su consideración de simples cosas. Así, como detalla la exposición de motivos de la Ley 17/2021, se habían registrado ya: la reforma austriaca de 10 de marzo de 1986; la reforma alemana de 20 de agosto de 1990, seguida de la elevación de la protección de los animales a rango constitucional en 2002 al introducir en su Ley Fundamental el artículo 20 a); la regulación en Suiza, país que también incluye en su Constitución la protección de los animales y que modificó el Código Civil y el Código de las Obligaciones a este objeto; la reforma belga de 19 de mayo de 2009; y las dos más recientes: la reforma francesa de 16 de febrero de 2015 y, de manera muy especial por la proximidad con esta que ahora se presenta, la Ley portuguesa de 3 de marzo de 2017, que estableció un estatuto jurídico de los animales y modificó tanto su Código Civil como el Código Procesal Civil y el Código Penal.

En un contexto político y normativo tal, la acción de las Cortes Generales en la materia era ya ineludible. Pues bien, la explicación de este contexto normativo tiene una finalidad evidente a los fines de nuestro trabajo: ¿respeto la Ley canaria el reparto de competencias en una materia donde también el Estado ha aprobado normativa?

La respuesta a esta pregunta centrará nuestra atención, y trataremos de obtenerla pasando por los siguientes puntos: en primer lugar, realizaremos un somero análisis de la Ley 8/1991, para comprender su contenido, alcance y extensión; en segundo lugar, estudiaremos cómo funciona el reparto competencial en la materia, siguiendo al respecto la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y, en tercer lugar, y empleando los dos elementos anteriores, reflexionaremos sobre cómo encaja lo regulado por el Parlamento canario con el marco competencial existente.

2. LA LEY CANARIA 8/1991, UNA NORMA PIONERA EN LA PROTECCIÓN ANIMAL EN ESPAÑA

La Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, fue, como se ha dicho, la segunda norma aprobada en el Estado autonómico cuyo objeto se centró en ofrecer una regulación sistemática para proteger a los animales. Más concretamente, la Ley tiene por objeto “establecer normas para la protección de los animales domésticos y, en particular, la regulación específica de los animales de compañía en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias” (art. 1). Nótese, pues, que la norma no busca generar un marco normativo aplicable a cualquier tipo de animal, sino que se centra en los domésticos, es decir, “aquellos que dependen de la mano del hombre para su subsistencia” (art. 2) y, muy particularmente, en los animales de compañía, que serían “todos aquellos domésticos que, mantenidos igualmente por el hombre, los alberga principalmente en su hogar, sin intención lucrativa alguna” (art. 2).

La norma declara expresamente en su art. 3 que no será aplicable a determinados ámbitos, como: i) la caza; ii) la pesca; iii) las actividades de experimentación, incluida la vivisección de animales; iv) la protección y conservación de la fauna silvestre. Del mismo modo, se excluyen de su alcance los animales salvajes cautivos y los criados con la finalidad de ser devueltos al medio natural. La exclusión, sin embargo, resulta un tanto singular, pues a renglón seguido la Ley afirma de ellos que “no serán objeto de malos tratos y deberá observarse para éstos las mismas condiciones higiénico-sanitarias, de salubridad y de alimentación preceptuadas en esta Ley”. Si la Ley pretende que se les apliquen las mismas condiciones que al resto de animales, parece complicado afirmar que no son objeto de esta Ley. Esta cuestión será de singular importancia para el debate competencial del que daremos cuenta más adelante.

Trazado el alcance de la Ley, ésta se dispone a fijar una serie de obligaciones y/o prohibiciones que habrán de respetar los propietarios o poseedores de los animales. Así, se parte del deber de mantener a los animales domésticos “en buenas condiciones higiénico-sanitarias, realizando cuantas actuaciones sean precisas para ello” (art. 4.1). A partir de ahí, se concretan una serie de prohibiciones como: i) maltratar a los animales o someterlos a cualquier práctica que les pueda producir sufrimientos o daños injustificados; ii) abandonarlos; iii) mantenerlos en instalaciones inadecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario, insuficientemente espaciosas para el número de animales que albergue, e inadecuadas, igualmente, para la práctica de los cuidados y las atenciones necesarias; iv) no facilitarles la alimentación necesaria para su normal desarrollo; v) donarlos como reclamo publicitario; o vi) venderlos a menores de dieciséis años o incapacitados psíquicos; etc. (art. 4.2).

La influencia del Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía es muy notable en la redacción de estas obligaciones para los propietarios de

animales, muchas de las cuales se encuentran entre los principios básicos (art. 3) o el régimen de tenencia (art. 4) de la norma internacional.

De singular importancia en la Ley resulta la prohibición de emplear animales “en peleas, fiestas, espectáculos y otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento” (art. 5.1). En efecto, como afirma la propia exposición de motivos de la norma, “algunas tradiciones arraigadas en zonas de las islas que involucran tales espectáculos, como son las peleas de gallos, si bien pueden argüirse en su defensa los aspectos tradicionales y aun culturales, es evidente que son tradiciones cruentas e impropias de una sociedad moderna y evolucionada”. La Ley solo exime de esta prohibición de las peleas de gallos a “aquellas localidades en que tradicionalmente se hayan venido celebrando” y siempre que cumplan ciertos requisitos (art. 5.2), como: i) prohibir la entrada a menores de dieciséis años; ii) que los locales donde se realicen tengan al menos un año de antigüedad; iii) y que sus instalaciones sean recintos cerradas. Es evidente que estos requisitos tienen por finalidad lograr que el fin de estos dantescos espectáculos sea progresivo, evitando que cale en las nuevas generaciones e impidiendo que surjan nuevos locales dedicados al mismo. La misma lógica se percibe en la prohibición de que las Administraciones públicas realicen “actos que impliquen fomento de las actividades referidas en los párrafos anteriores” (art. 5.3).

El Capítulo II de la Ley se dedica a establecer un determinado régimen para los animales domésticos y de compañía, con previsiones como las siguientes: i) las Administraciones podrán imponer la vacunación obligatoria de estos animales por razones de sanidad animal o salud pública (art. 10.1). De hecho, se establece que los perros deberán ser vacunados con carácter obligatorio (art. 11.2); ii) Si el tratamiento impuesto por un veterinario fuere el sacrificio obligatorio de un animal, se efectuará de forma rápida e indolora en los locales autorizados para tal fin (art. 10.3); iii) los propietarios de perros deberán identificarlos del modo en que reglamentariamente se establezca y censarlos en el Ayuntamiento donde habitualmente viva el animal (art. 11.1); o iv) en el ámbito de Canarias se creará un registro público donde consten los datos de los perros y sus propietarios.

La Ley incluye también algunas determinaciones para los criaderos y establecimientos de venta de animales de compañía, y que tienen por finalidad esencial preservar el bienestar de los mismos, garantizando que se encuentren en buenas condiciones higiénico-sanitarias (art. 13). Del mismo modo, se establecen ciertas obligaciones para las residencias, escuelas de adiestramiento, y demás establecimientos creados para el mantenimiento temporal de los animales domésticos y de compañía.

De singular importancia en la norma es el Capítulo V, dedicado al problema del abandono de animales. La Ley otorga la competencia para la recogida de animales abandonados a los Ayuntamientos (art. 17.1), si bien podría autorizarse por convenio a realizar esta labor a las entidades protectoras de animales legalmente constituidas. Una vez recogido el animal abandonado, la norma obliga a “retenerlos para tratar de localizar a su dueño durante, al menos, diez días antes

de poder proceder a su apropiación, cesión a un tercero o sacrificio” (art. 16.2). Veremos más adelante que esta previsión resulta de difícil encaje con el marco jurídico básico actual en la materia.

La norma también prevé que los centros de recogida de animales, tanto públicos como pertenecientes a sociedades protectoras, estarán sometidos al control de los servicios veterinarios municipales, y deberá cumplir aquellos requisitos que reglamentariamente se determinen (art. 18.1).

Finalmente, la Ley incluye un régimen sancionador específico, con determinación de infracciones leves, graves y muy graves (art. 24) y con previsión de sus paralelas sanciones, que en esencia consistirán en multas, y que podrán llevar aparejadas tanto la confiscación del animal como la clausura temporal de las instalaciones, locales o establecimientos que correspondan, así como la prohibición de adquirir otros animales por un periodo máximo de diez años. La graduación de las sanciones a imponer, dentro de las horquillas que marca la Ley, se hará en base a los siguientes criterios: i) La trascendencia social o sanitaria y el perjuicio causado por la infracción cometida; ii) El ánimo de lucro y la cuantía del beneficio obtenido en la comisión de la infracción; iii) La reiteración o reincidencia en la comisión de infracciones.

Esta sería, explicada *grosso modo*, la configuración legal creada por una norma absolutamente pionera. Más de tres décadas antes de que el legislador estatal decidiera actuar en la materia, la Ley canaria ya incluía obligaciones concretas para los poseedores de animales domésticos, impedía su uso en espectáculos que conllevaran maltrato, incluía requerimientos censales y registrales, imponía un marco obligatorio a los locales encargados del mantenimiento temporal de animales, y fijaba un marco sancionador para garantizar su efectivo cumplimiento. Muchas de estas prescripciones se hacían siguiendo la estela de lo regulado en el Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, y ello pese a que nuestro país tardaría aún muchos años en ratificarlo e incluirlo en nuestro ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de su actual encaje en el reparto de competencias en la materia, del que reflexionaremos ampliamente en el siguiente apartado, y de la mayor o menor fortuna de algunos de sus planteamientos, como los relativos a la posibilidad de sacrificio de los animales, la norma solo puede ser valorada de manera muy elogiosa, y sitúa a Canarias como una Comunidad de referencia en sus valores de humanidad y progreso.

3. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN ANIMAL

3.1. Reflexiones generales

Una primera reflexión que se impone cuando se discute sobre el reparto de competencias en materia de protección animal tiene que ver con el papel de

la Unión Europea. Ciertamente, La Unión Europea ha asumido un papel protagonista en la cuestión. El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge, como se anticipó, que “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 los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional”. Nótese que el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Canarias apela directamente al principio declarado en este artículo, afirmando que “de acuerdo con la Constitución y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las administraciones públicas canarias velarán por el mantenimiento y la salvaguarda de los animales, además de reconocerlos como seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad”.

El mismo principio está latente en las reformas legales emprendidas por el Estado en 2021 y 2023¹¹. Respecto de la primera, la exposición de motivos de la Ley 17/2021 afirma, directamente, que “el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea exige que los Estados respeten las exigencias en materia de bienestar de los animales como ‘seres sensibles’”. Por su parte, la exposición de motivos de la Ley 7/2023 empieza subrayando que “cada día resulta más evidente en España la creciente sensibilización de la ciudadanía ante la necesidad de garantizar la protección de los animales en general y, particularmente, de los animales que viven en el entorno humano, en tanto que seres dotados de sensibilidad cuyos derechos deben protegerse, tal y como recogen el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Código Civil español”.

El artículo 13 apela, en todo caso, a que la Unión respete este principio a la hora de formular y aplicar las políticas que a ella corresponda. Ahora bien, Extremera (2023: 393) subraya con acierto que “la Unión Europea no tiene competencias sobre protección animal, sino que únicamente la puede garantizar a través de políticas concretas sobre las que sí que tenga competencias como, por ejemplo, el transporte y la investigación”. Ejemplos de este tipo de actividad normativa son el Reglamento (CE) 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre

¹¹ Lo cual no debería sorprendernos en absoluto pues, como subraya ALONSO GARCÍA, E.: “El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: los animales como seres ‘sensibles (sintientes)’ a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en Favre, D. y Giménez-Candela T. (Eds.), *Animales y Derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 24 y 25, todo principio consagrado en los Tratados Constitutivos (que constituyen una auténtica Carta Constitucional europea) condicionan tanto la validez de todo el ordenamiento jurídico comunitario como la validez de todo el Derecho nacional. Lo singular sería, pues, que el legislador español no aplicara el principio de bienestar de los animales como seres sintientes-sensibles que se consagra en el Tratado.

de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza; la Directiva 2010/63/UE, de 22 de septiembre de 2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos; o el Reglamento (CE) 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas.

Realizada la anterior prevención, conviene preguntarse cómo regula nuestro ordenamiento el reparto competencial a nivel interno. Pues bien, la Constitución no contiene ningún título competencial específico referido a la protección animal, ni entre las materias confiadas en exclusiva al Estado (art. 149 de la Constitución) ni entre las materias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la Constitución). A partir de ahí, el artículo 149.3 de la Constitución indica que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. Un estudio de los Estatutos de Autonomía nos permite concluir que solo tres Comunidades han asumido en ellos competencia en la materia: Cataluña (art. 116.1 letra d) del Estatuto de Autonomía de 2006), Andalucía (art. 48.3 letra a) del Estatuto de Autonomía de 2007), y Canarias (art. 130.1 letra e) del Estatuto de Autonomía de 2018).

Pese a ello, no son pocas las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes en materia de protección animal¹². Así, han legislado en la materia: Andalucía (Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales), Aragón (Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad), Asturias (Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales), Canarias (Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales), Cantabria (Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales), Castilla-La Mancha (Ley 7/2020, de 31 de agosto, de bienestar, protección y defensa de los animales de Castilla-La Mancha), Castilla y León (Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía), Cataluña (Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de protección de los animales), Comunidad Valenciana (Ley 2/2023, de 13 de marzo, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal), Extremadura (Ley 5/2002, de 23 de mayo, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura), Galicia (Ley 4/2017,

¹² Como dice CASTRO ÁLVAREZ, C.: “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales (a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio, relativa a la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 48, 2021, p. 4, “han sido las Comunidades Autónomas las que han venido dictando normas cuyo objeto ha sido la regulación de la protección de los animales, con distinto contenido, distinto ámbito de aplicación pero con un mismo objetivo: establecer, ante el silencio del Estado, una serie de principios que informasen la actuación de los poderes públicos y una serie de obligaciones aplicables a los propietarios o poseedores de animales con la finalidad de dispensarles una mínima protección”.

de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia), Islas Baleares (Ley 1/1992, de 8 de abril, de protección de los animales que viven en el entorno humano), La Rioja (Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Comunidad de Madrid (Ley 4/2016, de 22 de julio, de protección de los animales de compañía en la Comunidad de Madrid), Murcia (Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia), Navarra (Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra), y País Vasco (Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos)

La pregunta que se impone es evidente: ¿en qué se han apoyado aquellas Comunidades sin competencia reconocida en materia de protección animal para poder dictar sus leyes? Pues bien, se han amparado en títulos competenciales más amplios como planificación económica de la autonomía, comercio interior, agricultura y ganadería, pesca y la caza, espectáculos, o protección del medio ambiente.

Esta acción legislativa autonómica se ha realizado de manera pacífica, sin generar conflictos constitucionales. La cuestión ha cambiado muy recientemente, con un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que ha centrado la cuestión y que impone reflexiones adicionales.

3.2. LA RECIENTE JURISPRUDENCIA SOBRE LA CUESTIÓN

En el año 2018 la Comunidad Autónoma de La Rioja aprueba la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Contra aquella norma se interpuso recurso de inconstitucionalidad por parte de más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado, y que se centró, muy especialmente, en cuestiones competenciales, considerando que la norma invadía títulos exclusivos del Estado.

Iniciaba el Tribunal su resolución subrayando que, en efecto, la Constitución no recoge la protección animal como un ámbito material específico de la acción de los poderes públicos encapsulado en un determinado título competencial. Tampoco La Rioja tiene previsión alguna en esta materia, guardando silencio al respecto su Estatuto de Autonomía. De lo anterior no cabe colegir que la Comunidad Autónoma tenga vetada su capacidad de acción normativa en la materia, pudiendo ampararse para ello en títulos competenciales como: ordenación y planificación de la actividad económica; fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 8.1.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja); comercio interior (art. 8.1.6); publicidad (art. 8.1.13); agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 8.1.19); pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza (art. 8.1.21); cultura,

con especial atención a las manifestaciones peculiares de La Rioja (art. 8.1.23); investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado (art. 8.1.24); espectáculos (art. 8.1.29); protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje (art. 9.1); defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general (art. 9.3); sanidad e higiene (art. 9.5); régimen local (art. 9.8).

Evidentemente, subraya el Tribunal, la acción autonómica que pueda basarse en los anteriores títulos competenciales deberá siempre respetar las competencias estatales que puedan afectar a la protección y bienestar de los animales, destacando: legislación mercantil y penal (art. 149.1.6 de la Constitución); legislación civil (art. 149.1.8); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15); bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16); bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18); legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23); seguridad pública (art. 149.1.29).

En efecto, la protección animal “conforma una ‘política transversal’ que resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas” (Fundamento Jurídico 3º). Ya en su momento el Consejo de Estado había hecho hincapié en esta cuestión, con ocasión del dictamen aprobado el 23 de noviembre de 2006 (2135/2006), que tuvo por objeto el Anteproyecto de Ley de protección de los animales de producción y de los utilizados para experimentación y otros fines científicos. En aquel momento el Consejo de Estado afirmaba: “La política del bienestar de los animales puede tener el carácter, como ocurre con otras muchas políticas que acabaron por afianzarse como funciones del Estado contemporáneo en el último cuarto del siglo pasado, bien de política sustantiva *ad hoc*, bien de política transversal, informadora de la actuación de otras políticas” (Consideración II.A.2).

Realizó la misma reflexión el Consejo Consultivo de La Rioja en su dictamen 85/2018, emitido con ocasión de la propia Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (ILP), de Protección de los animales, tras su tramitación parlamentaria, y que terminaría por convertirse en la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Así, el Consejo Consultivo establecía que “la protección y bienestar de los animales constituye un bien jurídico cuya tutela ha de perseguirse —si se quiere, de modo horizontal o transversal— en la regulación normativa de los distintos ámbitos sectoriales en los que, por unas u otras razones, están presente los animales” (Fundamento de Derecho 3º, apartado 3). El corolario es, pues, evidente: “desde esa consideración del bienestar animal como ‘política transversal’ se comprende inmediatamente que, en la protección animal, inciden numerosos títulos materiales que —ahora sí— aparecen recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; por

lo que habrá de estarse, en el caso de cada uno de ellos, al concreto régimen de distribución competencial que resulte del bloque de constitucionalidad”.

Como ha explicado acertadamente Castro Álvarez, la consideración de que la protección animal es una política transversal y no una política específica, y más concretamente, la negativa a considerar que esta protección se incardina en la más amplia protección del medio ambiente¹³, tiene consecuencias negativas para su propia extensión y alcance. Así, afirma la autora, con la doctrina del Tribunal Constitucional en la mano “cualquier medida de protección animal contenida en una norma autonómica es examinada desde el punto de vista de su respeto a la normativa dictada en el ejercicio de cualesquiera competencias básicas estatales y no se admite que las comunidades autónomas puedan dictar normas adicionales de protección, incluso aunque actúen en ejercicio de competencias exclusivas”¹⁴.

Asentado el anterior presupuesto, el Tribunal acomete la misión de dar respuesta a los cuatro grandes ejes del recurso: la alegada inconstitucionalidad mediata de la Ley riojana por incumplir la legislación básica del Estado; la alegada infracción de la competencia estatal en materia de Derecho civil; la lesión del principio de dignidad humana; y, finalmente, la lesión de la libertad de expresión y de la libertad de creación artística y literaria. Realizaremos un breve resumen de cada uno.

En primer lugar, se afirma por los recurrentes que la Ley riojana incurriría en una inconstitucionalidad mediata al desconocer determinadas exigencias de la legislación básica estatal dictada en base a los títulos que asisten al Estado. Supone doctrina asentada del Tribunal la consideración de que para poder afirmar este tipo de infracción constitucional han de concurrir dos elementos imprescindibles: i) que la norma estatal supuestamente vulnerada por la ley autonómica sea básica en el doble sentido material y formal, habiéndose dictado al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución confiera al Estado; y ii) que la incompatibilidad entre la ley autonómica y la norma estatal sea “efectiva e insalvable por vía interpretativa”.

Pues bien, son varios los puntos de la Ley riojana en los que los recurrentes alegan esta inconstitucionalidad mediata, aunque por motivos de espacio nos re-

¹³ Debe decirse que, en el pasado, el Tribunal Constitucional mantuvo un criterio diferente. Así, como recuerda EXTREMERA FERNÁNDEZ, B.: “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, 2022, p. 65: “Este posicionamiento se contrapone al anteriormente defendido por la STC 102/1995, de 27 de marzo, en el que prevalecía la protección al medio ambiente sobre el resto de los títulos competenciales y, por tanto, la protección animal quedaba incardinada en esta materia”. En efecto, el Fundamento Jurídico 6º de aquella sentencia incluía en el concepto de medio ambiente “la flora, la fauna, los animales y los vegetales o plantas, y los minerales”.

¹⁴ CASTRO ÁLVAREZ, C.: “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales...”, *op. cit.*, p. 6.

feriremos solo a los más relevantes. En primer lugar, lo hacen en relación con la definición de maltrato animal que prevé la norma, y que apela a aquellas acciones que infligen a un animal dolor o sufrimiento. Los recurrentes recuerdan que la legislación estatal básica admite que determinadas prácticas legítimas con animales puedan ser aceptables cuando el fin lo justifica pese a que supongan un sufrimiento o dolor para aquellos, citando como ejemplo las explotaciones ganaderas o el sacrificio para consumo humano. La sombra de inconstitucionalidad en este punto desaparece tras la reforma de la Ley riojana mediante la Ley 2/2020, que añadió en la definición de maltrato la necesidad de que el daño o sufrimiento infligidos sean “inútiles”. En opinión del Tribunal, el matiz hace compatible la normativa autonómica con aquella legislación básica estatal que admite ciertos sufrimientos a los animales cuando se justifican en determinados fines.

En segundo lugar, los recurrentes cuestionan la previsión que hace la ley riojana de la obligatoria esterilización de animales de compañía para evitar su superpoblación y el abandono posterior, subrayando que tal exigencia no se encuentra incluida en la legislación básica del Estado. El Tribunal rechaza la alegación, indicando que los recurrentes no cumplen con la carga de identificar la concreta norma básica que se estaría contraviniendo. Además, recuerda el Tribunal, el objetivo de esta medida está en línea con los compromisos internacionales que España ha asumido en la materia, mencionando el Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 1987, del que ya hemos dado cuenta en este trabajo, y que permite expresamente intervenciones quirúrgicas sobre animales de compañía para impedir la reproducción.

En tercer lugar, afirman los recurrentes que algunas de las prohibiciones impuestas a los propietarios de animales serían incompatibles con la normativa básica. Así, consideran que la prohibición de “mantener a los animales atados o encerrados permanentemente o en condiciones que provoquen un sufrimiento para el animal, debiendo habilitarse un cerramiento adecuado y regularse el tiempo de esparcimiento diario” (art. 7.4 de la Ley) entraría en conflicto con la legislación básica dictada por el Estado en lo relativo a los animales de producción, respecto de los que tal exigencia no parece viable. El Tribunal desestimó la pretensión, en la medida en que el artículo cuestionado recibió una nueva redacción mediante el art. 17.7 de la Ley 2/2020, declarando que la citada prohibición solo resulta aplicable a los animales de compañía, salvando así la contradicción. Por otro lado, el artículo 7.28 de la Ley riojana establecía la prohibición de “usar perros como barrera para impedir el paso del ganado”, lo que a juicio de los recurrentes suponía un ataque contra la legislación básica y una evidente restricción de las actividades ganaderas tradicionales. El Tribunal desestimó también esta queja, en la medida en que el artículo fue igualmente reformado por la Ley 2/2020 para incluir en la prohibición la expresión “sin perjuicio de su uso tradicional para el cuidado y manejo del ganado, así como para la protección de rebaños contra el ataque de depredadores”.

En cuarto lugar, el recurso afirma que podría incurrir en inconstitucionalidad la regulación realizada del transporte de animales de compañía. El artículo 12.2b de la Ley riojana establecía que en el transporte de estos animales será obligatorio “garantizar que los medios de transporte y remolques sean diseñados adecuadamente para proteger a los animales de golpes, inclemencias climatológicas acusadas, de la intemperie, entre otros, debiendo indicarse la presencia de animales vivos de manera visible”. A juicio de los recurrentes, esta última exigencia de señalización visible iría más allá de lo exigido en el Derecho de la Unión Europea y en la legislación básica del estado, que no contempla tal medida en el art. 5 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Una vez más, la pretensión será rechazada por el Tribunal, recordando que la Ley 2/2020 dio una nueva redacción al precepto impugnado, y que suprimía la exigencia de visibilizar en el vehículo la presencia de animales vivos.

Hasta aquí las principales objeciones planteadas por los recurrentes desde el punto de vista de la compatibilidad de la Ley impugnada con la legislación básica dictada por el Estado al amparo de sus títulos competenciales en la materia. Procede, pues, en segundo lugar, como se ha adelantado, adentrarnos en el segundo de los grandes argumentos incluidos en el recurso contra la ley: la eventual infracción de la competencia estatal en materia de Derecho civil. En criterio de los recurrentes, la prohibición que establecía la ley para ciertas donaciones, ventas y cesiones de animales, junto con la relativa a su filmación, irían en contra de la citada competencia estatal, pues implican entrar a regular relaciones jurídicas entre particulares.

Por ser más precisos, las prohibiciones y limitaciones que establecía la Ley eran las siguientes: el art. 7.8 prohibía “hacer donaciones de los animales como regalo, sorteo, rifa, promoción, entregarlos como premio, reclamo publicitario o recompensa”. El art. 7.10 impedía “venderlos, donarlos o cederlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente”. El art. 7.11 prohibía “venderlos, donarlos o cederlos a menores de dieciocho años o a incapacitados sin la autorización de quienes tengan la patria potestad o custodia de los mismos”. El art. 7.12 venía a prohibir “utilizar animales en filmación de escenas para cine, televisión o internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro”. Finalmente, el art. 7.14 establecía la prohibición de “comercializar con ellos, fuera de los certámenes u otras concentraciones de animales vivos y establecimientos de venta y cría debidamente autorizados; salvo las transacciones entre particulares cuando se limiten a sus animales, no tengan ánimo de lucro y se garantice el bienestar del animal”.

En este punto el Tribunal sí acogió las pretensiones de los recurrentes, sentenciando que tales prohibiciones suponían una incidencia evidente en la estructura de determinados contratos, pues, por un lado, prohibían que fueran objeto de los mismos los animales; y, por otro, regulaban la capacidad de las personas

menores de edad o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tuviera por objeto un animal. Resulta indiscutible que tanto el objeto de los contratos como la capacidad para contratar se incluyen en las llamadas “bases de las obligaciones contractuales”, que constituyen parte del título competencial exclusivo del Estado en materia civil (art. 149.1.8 CE)¹⁵. La consecuencia fue clara: los artículos indicados fueron declarados inconstitucionales y nulos.

El tercer gran bloque del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley riojana tuvo un carácter sustantivo. A juicio de los recurrentes, la protección de los animales que dispensaba la Ley 6/2018 vulneraba el sistema de valores reconocido en el artículo 10.1 de la Constitución, imponiendo una ideología animalista de la que podía colegirse una identificación entre la dignidad de las personas, valor constitucional supremo, y la protección de los animales, que carece de reconocimiento constitucional.

No acogió tal interpretación el Tribunal Constitucional. Recordó éste que la finalidad declarada de la Ley, también tras su reforma por la Ley 2/2020, fue la de “alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales, fundamentalmente los de compañía y los que se encuentren bajo la responsabilidad de las personas” (art. 2.1). Indica la sentencia que “no cabe ver en tal enunciado un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental”. En efecto, añade:

“Procurar, a través de disposiciones normativas, que se dispense buen trato a los animales de compañía y que se eviten o minimicen, en lo posible, sufrimientos innecesarios, injustificados o evitables a los animales de producción en las actividades ganaderas y comerciales, son medidas legítimas que el legislador estatal y autonómico pueden adoptar en el marco de sus respectivas competencias que puedan proyectarse sobre esta materia y que no tienen por qué comprometer la dignidad inherente a la persona en modo alguno”.

Finalmente, quedaría por analizar el cuarto gran punto de disputa en cuanto a la normativa riojana. El artículo 15 de la Ley 6/2018 establecía que “la filmación para el cine, la televisión u otros medios de difusión que reproduzca esce-

¹⁵ Se muestra crítica con esta conclusión CASTRO ÁLVAREZ, C., “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales...”, *op. cit.*, p. 6, que no cree que la regulación incida en las bases de las obligaciones contractuales, suponiendo simples “límites a determinados negocios que recaigan sobre animales” y que tienen el único propósito de evitar el abandono de animales, algo que el propio Tribunal califica de fin constitucional en el Fundamento Jurídico 7º de la propia sentencia. Más favorable a la posición del Tribunal Constitucional se manifiesta EXTREMERA FERNÁNDEZ, B.: “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, 2022, p. 73, que considera que “la importancia que revisten los elementos esenciales del contrato en el tráfico económico, por referirse a las condiciones que deben concurrir para su validez, justifica su regulación de manera uniforme”.

nas ficticias de crueldad, maltrato o sufrimiento de animales requiere la autorización previa de la consejería competente en la materia, con el fin de garantizar que el daño sea simulado y los productos y los medios utilizados no provoquen perjuicio alguno al animal. El medio de difusión debe hacer constar que las situaciones son ficticias y hacer constar el número de autorización”. Pues bien, a juicio de los recurrentes, esta previsión vulnera los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE] de los propietarios y poseedores de animales.

El Tribunal tampoco comparte este criterio, negando que el precepto pueda entenderse como un supuesto de censura previa. La autorización previa contemplada lo sería solo a los efectos de asegurar que las escenas que pretenden rodarse simulando daño o muerte de un animal son, efectivamente, ficticias. El único objetivo, pues, es el de evitar el maltrato de animales en producciones audiovisuales de este tipo, sin limitación alguna de la libertad de producción y creación artística. Además, continúa afirmando la sentencia, queda claro que la norma se circunscribe a filmaciones artísticas, no a reportajes gráficos en los que pueda darse cuenta de alguna noticia relativa a la muerte o sufrimiento de un animal. Tampoco impediría, por tanto, las retransmisiones de espectáculos y actividades autorizados en los que, por su propia naturaleza, los animales sufren daños o incluso la muerte, como sucede en las actividades cinegéticas o las corridas de toros.

Vista la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional, en especial en lo relativo al reparto de competencias en la materia, procede ya que pasemos a preguntarnos por la compatibilidad de la Ley que en Canarias regula la protección animal desde los años 90 con aquella.

4. EL COMPLEJO ENCAJE DE LA LEY CANARIA 8/1991 EN EL MARCO DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El primer punto que parece razonable tratar para comprobar el encaje de la Ley canaria 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, con la reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias en la materia, tiene que ver con el propio objeto de la norma. El caso tratado en la sentencia 81/2020 nos dejaba claro que existe un riesgo claro de que una normativa autonómica incurra en inconstitucionalidad mediata si entra a regular cuestiones tratadas en la legislación básica del Estado de un modo radicalmente incompatible con la misma e insalvable por vía interpretativa.

La Ley canaria afirma que tiene por objeto “establecer normas para la protección de los animales domésticos y, en particular, la regulación específica de los animales de compañía en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias” (art. 1). Una primera impresión nos llevaría a descartar que la norma pretenda aplicarse a todo tipo de animales, incluidos, por ejemplo, los de producción, algo que lógicamente podría dar lugar a la citada inconstitucionalidad mediata.

Ocurre que la Ley incurre, a renglón seguido, en una cierta confusión conceptual. Así, el artículo 2 nos indica que “se entiende por animales domésticos, a los efectos de esta Ley, aquellos que dependen de la mano del hombre para su subsistencia”. La definición de animal doméstico parece excesivamente amplia a nuestros fines, en la medida en que permitiría incluir también a animales dedicados a fines de producción y que, por definición, “dependen de la mano del hombre para su subsistencia”. Además, el art. 3 de la Ley, que establece ciertas exclusiones a su ámbito de aplicación, desaprovecha la ocasión de dejar claro que los animales de producción no están cubiertos por la norma. Así, este artículo solo excluye los siguientes puntos:

- a) La caza.
- b) La pesca.
- c) Las actividades de experimentación, incluida la vivisección de animales.
- d) La protección y conservación de la fauna silvestre.

Añade también el artículo 3 que “quedan fuera del ámbito de esta Ley los animales salvajes cautivos o los criados con la finalidad de ser devueltos al medio natural”.

Con toda esta regulación, a mi juicio, el encaje de la normativa autonómica con la doctrina constitucional es dudoso. Es cierto que el objetivo primordial que parece tener la Ley es centrarse en los animales de compañía, a los que define como “todos aquellos domésticos que, mantenidos igualmente por el hombre, los alberga principalmente en su hogar, sin intención lucrativa alguna” (art. 2.2). Pero el hecho de que el artículo 1 apele a los animales domésticos en general, y el artículo 2 los defina, como hemos visto, en unos términos tan amplios, es sumamente conflictivo. Del tenor literal de todos los preceptos expuestos no podría descartarse la aplicación de la Ley a los animales de producción. De hecho, esta posibilidad deviene realidad cuando se atiende al artículo 4.3, que expresa que “el sacrificio de animales criados para la obtención de productos útiles para el hombre se efectuará, en la medida que sea técnicamente posible, de forma instantánea e indolora, y, siempre, con aturdimiento previo del animal, en locales autorizados para tales fines”. La Ley, como puede comprobarse, está asumiendo como natural su aplicación a los animales de producción.

La reflexión, llegados a este punto, es si la normativa autonómica puede entrar a regular el trato a los animales de producción sin incurrir en una inconstitucionalidad mediata. Para que pudiéramos afirmar que ésta se ha producido, como hemos repetido ya en varias ocasiones, se exigiría la existencia de una incompatibilidad clara e insalvable por vía interpretativa de los mandatos legales estatal y autonómico¹⁶. ¿Es el caso?

¹⁶ Poner alguna referencia doctrinal o jurisprudencial al respecto.

La lectura de las obligaciones y prohibiciones del artículo 4 nos hace respirar con cierto alivio. No encontramos ninguna exigencia que no pueda resultar perfectamente compatible con la legislación estatal básica que regula ciertas actividades con animales como las explotaciones ganaderas, el sacrificio para consumo humano o la experimentación científica, y que hallaríamos en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Las exigencias del artículo 4 tienen que ver con facilitar la alimentación necesaria, mantener a los animales en instalaciones adecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario y suficientemente espaciales para el número de animales que albergue, etc. Serían exigencias también previstas en la legislación estatal básica.

El quid de la cuestión llega cuando alcanzamos el concepto de maltrato animal, siendo este el debate esencial en la sentencia 81/2020 antes analizada. Si recordamos, la disputa tenía que ver con cómo se definía este maltrato. En su redacción original, la Ley riojana hablaba de cualquier conducta mediante la cual se inflige dolor o sufrimiento a un animal, sin ningún matiz. Ello era problemático, pues es evidente que actividades como las ya expuestas (ganadería, sacrificio animal para consumo humano o experimentación científica) implican un grado de sufrimiento o dolor para el animal, pero se permiten en base a fines mayores. Tales eran las dudas de si la definición de maltrato dada por la Ley podría superar el listón constitucional que el legislador riojano decidió modificar la Ley en 2020 para matizar aquella y pasar a entender por tal “toda conducta, tanto por acción como por omisión, mediante la cual se inflige a un animal dolor o sufrimiento inútil”. Se incorporó, pues, la exigencia de que el maltrato tenga un componente inútil o innecesario, de tal manera que admita aquellas situaciones en que se realiza con un componente de necesidad.

¿Cómo encaja en esta lógica la ley canaria? Pues bien, el artículo 4 establece la prohibición de “maltratar a los animales o someterlos a cualquier práctica que les pueda producir sufrimientos o daños injustificados”. El matiz final parece ser clave: se deja abierta la opción del principio de necesidad o justificación, y ello permitiría salvar la contradicción con la legislación básica del Estado que ampara en ocasiones el sufrimiento animal para determinados fines. Así lo indica el artículo 4 de la Ley 32/2007, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, y que habla de asegurar que, en las explotaciones, los animales no padezcan “dolores, sufrimientos o daños inútiles”.

La cuestión, sin embargo, tiene algo más de recorrido. En su Capítulo VIII, dedicado a las infracciones y sanciones, la Ley canaria tipifica como infracción muy grave lo siguiente: “Los malos tratos y agresiones físicas a los animales” (art. 24.3). Nótese que en este punto se elude la incorporación del principio de necesidad, lo que hace que el precepto entre en la zona peligrosa que venimos exponiendo. La prohibición, sin matiz alguno, de la causación de daños a los animales que pudieran ser calificados de malos tratos, podría suponer la inconstitucionalidad mediata de la norma. La salvación seguramente pase por una

interpretación sistemática de toda Ley. Si el artículo 4 incorpora el principio de necesidad del que venimos hablando, parece razonable extenderlo por analogía a la infracción tipificada en el artículo 24.3.

En segundo lugar, debemos adentrarnos en la que tal vez sea la reflexión más clara respecto de la compatibilidad o no de la Ley canaria con la doctrina del Tribunal Constitucional. La Ley, en efecto, prohíbe en su artículo 4 las siguientes acciones en relación con animales: i) hacer donación de los mismos como reclamo publicitario o como recompensa por otras adquisiciones de naturaleza distinta a la transacción onerosa de animales; ii) venderlos a menores de dieciséis años o a incapacitados psíquicos; y iii) venderlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente.

Pues bien, resulta claro que estas prohibiciones inciden de un modo directo en la regulación de la estructura del contrato entre particulares, al prohibir unas veces que sean objeto de los mismos los animales o al regular otras la capacidad de las personas menores de dieciséis años o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tenga por objeto un animal. Tanto el objeto de los contratos (arts. 1261.2 y 1271 a 1273 del Código civil), como la capacidad para contratar (arts. 1261.1, 1262 y ss. del Código civil), forman parte de las llamadas “bases de las obligaciones contractuales”, que la Constitución incardina de manera clara en la competencia estatal exclusiva en materia civil (art. 149.1.8 CE). En consecuencia, esta regulación, proveniente de una comunidad autónoma como Canarias que carece de derecho civil propio, invade la competencia estatal en materia de legislación civil¹⁷ (art. 149.1.8 CE) al afectar a las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación queda

¹⁷ Como estudia con precisión EXTREMERA FERNÁNDEZ, B.: “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, 2022, pp. 74-75, Canarias no es la única Comunidad Autónoma que ha realizado una regulación de este tipo. Al contrario, todas las Comunidades Autónomas han adoptado normas limitando de algún modo la compraventa y donación de animales a las personas con discapacidad y a los menores de edad. Igualmente, la prohibición de donación de animales como reclamo publicitario, premio, sorteo o rifa está incluida en las leyes sobre protección animal de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco. En cuanto a la prohibición de vender, donar o ceder animales a laboratorios sin las garantías podemos hallarla en la legislación de Andalucía, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Región de Murcia y País Vasco. Pues bien, con la doctrina del Tribunal Constitucional en la mano, reconoce la autora, debe afirmarse (p. 76) que “todas las Comunidades Autónomas y la ciudad autónoma de Ceuta han regulado, en mayor o menor medida, aspectos de una materia sobre la que no tienen competencia: los elementos esenciales del contrato; en concreto, cuestiones” .relativas a la capacidad para contratar y al objeto mismo del contrato (los animales).

reservada al legislador estatal (sirvan como ejemplo las SSTC 71/1982, Fundamentos Jurídicos 17º a 19º, y 132/2019¹⁸, Fundamento Jurídico 6º).

En tercer lugar, debemos analizar la cuestión del sacrificio animal. Como ya se ha dicho, la Ley canaria no parece eludir su aplicación a los animales de producción. Ello podría generar una inconstitucionalidad mediata en el caso de que la regulación creada suponga una incompatibilidad insalvable con la legislación básica estatal en la materia. Pues bien, la Ley 32/2007 establece en su artículo 6.1 que en el sacrificio o matanza de los animales de producción se evitará a estos “agitación, dolor o sufrimiento innecesarios”. Por su parte, el art. 4.3 de la Ley canaria establece que “el sacrificio de animales criados para la obtención de productos útiles para el hombre se efectuará, en la medida que sea técnicamente posible, de forma instantánea e indolora, y, siempre, con aturdimiento previo del animal, en locales autorizados para tales fines”. Ciertamente podría decirse que la Ley canaria prevé algunas exigencias que van más allá de las previstas en la legislación estatal básica. Así, ésta no parece exigir que la muerte sea instantánea e indolora, o al menos no parece descartar que no sea así si existe una necesidad. Tampoco habla la Ley estatal de un aturdimiento previo, lo que igualmente podría generar problemas de incompatibilidad.

Por otro lado, y en relación con los animales domésticos o de compañía, el artículo 16.2 de la Ley canaria indica que “la Administración o las Asociaciones Protectoras que recojan animales presuntamente abandonados, deberán retenerlos para tratar de localizar a su dueño durante, al menos, diez días antes de poder proceder a su apropiación, cesión a un tercero o sacrificio”. Como puede comprobarse, la norma admite la posibilidad de sacrificar libremente a un animal por el mero hecho de que transcurran diez días desde su rescate si el centro responsable decide no apropiárselo o cederlo a un tercero. Ello resulta de imposible encaje en la legislación básica que recientemente ha dictado el Estado en materia de protección animal. En efecto, el artículo 27 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, prohíbe el sacrificio de los animales de compañía en general¹⁹, salvo por moti-

¹⁸ La sentencia, en efecto, afirma que “que aun cuando el legislador civil estatal no ha identificado lo que deba entenderse por legislación básica en materia de contratos, puede considerarse como tal la comprendida en los principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV CC (arts. 1088 a 1314), especialmente las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (art. 1089 y ss. CC), a la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (arts. 1254 a 1280 CC). Con el mismo carácter básico deben tomarse los principios materiales que se extraen de estas normas tales como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio; la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores”.

¹⁹ Como explica CUERVO NIETO, C.: “La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales: reflexiones casi un año después de su entrada en vi-

vos de seguridad o salud pública, y expresamente indica que queda prohibido el sacrificio “en los centros de protección animal, ya sean públicos o privados, clínicas veterinarias y núcleos zoológicos en general por cuestiones económicas, de sobrepoblación, carencia de plazas, imposibilidad de hallar adoptante en un plazo determinado, abandono del responsable legal, vejez, enfermedad o lesión con posibilidad de tratamiento, ya sea paliativo o curativo, por problemas de comportamiento que puedan ser reconducidos, así como por cualquier otra causa asimilable a las anteriormente citadas”. La taxatividad del legislador estatal es tan alta, que la conclusión deviene meridianamente clara: una previsión legal como la canaria, que admite el sacrificio de un animal doméstico si transcurren diez días sin que el animal rescatado pueda encontrar refugio en un centro de protección o a través de un particular; choca frontalmente con la prohibición general realizada por el Estado, que incluso descarta expresamente la “imposibilidad de hallar adoptante en un plazo determinado” como causa justificativa.

En cuanto al transporte de animales, la cuestión parece más pacífica. La Ley canaria, que incluye en su mandato al respecto a todos “los animales vivos”, sin excluir, pues, a los de producción, realiza una muy genérica consideración de que su traslado deberá efectuarse “en la forma en que reglamentariamente se determine para garantizar su cuidado, salubridad y seguridad”. Ninguna incompatibilidad puede hallarse en un mandato tan vago en relación con la legislación básica del Estado, que en el artículo 5 de la Ley 32/2007 exige que se adopten las medidas necesarias para que “el transporte se realice sin causarles lesiones o un sufrimiento innecesario, para la reducción al mínimo posible de la duración del viaje y para la atención de las necesidades de los animales durante el mismo”. La compatibilidad entre los mandatos legales parece clara.

Finalmente, la Ley canaria estableció en su artículo 5 la prohibición de “utilización de animales en peleas, fiestas, espectáculos y otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento”. El principal objetivo de esta norma parecía desterrar las peleas de gallos, actividad con cierta raigambre en la Comunidad Autónoma canaria, y de hecho el apartado segundo del artículo se refiere a ellas expresamente, si bien para tratar de generar una suerte de muerte diferida de estos espectáculos, estableciendo unas duras exigencias para que pudieran persistir solo en aquellos lugares donde tradicionalmente se vinieran celebrando. Así, dice la norma, podrán pervivir estas peleas mientras se cumplan los siguientes requisitos: i) Prohibición de la entrada a menores de dieciséis

gor”, *Diario La Ley*, 20862, 2024, p. 3, antes de que la Ley estatal dispusiera la política de cero sacrificio ya existía alguna Comunidad Autónoma que la hacía, como la madrileña, “mientras que había otras regiones [Canarias encajaría aquí] donde sí se permitía el sacrificio de animales domésticos simplemente porque llevaban demasiado tiempo en un centro municipal de acogida, por ejemplo, a fin de evitar el hacinamiento derivado de la superpoblación de tales centros”. La Ley estatal viene a fijar así “un mínimo común imperativo a respetar en cualquier parte del territorio nacional español, proporcionando una necesaria dosis de homogeneidad en la materia”.

años; ii) Que las casas de gallos e instalaciones donde se celebren peleas tengan, por lo menos, un año de antigüedad, en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, salvo las que se construyan en sustitución de aquéllas; iii) Que las instalaciones o lugares donde se celebren las peleas sean recintos cerrados.

Dos reflexiones se imponen en este punto. Primero, la legislación básica estatal ha prohibido recientemente todo tipo de peleas con animales, por lo que debemos estudiar la compatibilidad de sus mandatos con la regulación canaria. En efecto, el artículo 25 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, declara en su artículo 25 que queda prohibido, respecto de los animales de compañía o silvestres en cautividad: (...) m) “Utilizarlos en peleas o su adiestramiento en el desarrollo de esta práctica y otras similares, así como instigar la agresión a otros animales o a otras personas fuera del ámbito de actividades regladas”. La misma prohibición se repite en el artículo 27, referido específicamente a los animales de compañía, e igualmente el artículo 75 califica de infracción muy grave el incumplimiento de esta prohibición. ¿Hay incompatibilidad entre esta legislación básica y la canaria hasta el punto de tener que declarar la inconstitucionalidad mediata de ésta última? A nuestro modo de ver, dos argumentos permitirían salvar su compatibilidad.

Por un lado, la expresión “fuera del ámbito de actividades regladas” podría interpretarse en el sentido de que quedan prohibidas estas peleas salvo si cuentan con una regulación que las ampare, como ocurre en Canarias y, por cierto, también en Andalucía. Por otro, la Ley estatal circunscribe su ámbito de aplicación a los animales de compañía, siendo discutible que los gallos lo sean. La Ley entiende por animal de compañía a aquel “animal doméstico o silvestre en cautividad, mantenido por el ser humano, principalmente en el hogar, siempre que se pueda tener en buenas condiciones de bienestar que respeten sus necesidades etológicas, pueda adaptarse a la cautividad y que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones o cualquier uso industrial o cualquier otro fin comercial o lucrativo y que, en el caso de los animales silvestres su especie esté incluida en el listado positivo de animales de compañía”. En principio, un gallo es más bien un animal de producción, en el sentido definido por la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Según ésta, son animales de producción “los animales de producción, reproducción, cebo o sacrificio, incluidos los animales de peletería o de actividades cinegéticas, y los silvestres mantenidos, cebados o criados, para la producción de alimentos o productos de origen animal, o para cualquier otro fin comercial o lucrativo”. Habida cuenta de que la Ley 7/2023 excluye su aplicación a este tipo de animales, en el que encaja bien el caso de los gallos, procede afirmar la compatibilidad entre el régimen permisivo de la Ley canaria y la prohibición estatal.

La segunda reflexión que procede respecto de la genérica prohibición que realiza la norma canaria de uso de animales en peleas, fiestas, espectáculos u otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento es si cabe ex-

tenderla a las corridas de toros y si ello resulta compatible con la legislación estatal básica. El tenor literal de la prohibición haría necesario responder en un sentido afirmativo, pues, como se ha dicho, la Ley se aplica a “aquellos que dependen de la mano del hombre para su subsistencia”, definición en la que encajan bien los toros. Además, la prohibición de estas peleas o espectáculos que conlleven maltrato o sufrimiento se refiere a “animales” en general, y no específicamente a los animales de compañía. Es cierto que el artículo 3.2 de la Ley canaria deja fuera de su ámbito de aplicación a los animales “salvajes cautivos o los criados con la finalidad de ser devueltos al medio natural”. Pero, aunque pudiéramos incluir a los toros en la categoría de animales salvajes cautivos, a renglón seguido el artículo declara que estos tampoco podrán ser “objeto de malos tratos”. Así pues, no es descabellado entender que la Ley canaria prohíbe las corridas de toros en esta Comunidad Autónoma. La cuestión es si esa supuesta prohibición —ciertamente no se ha reflexionado demasiado sobre ella porque Canarias es una Comunidad con muy poca tradición taurina, hasta el punto de que la última corrida aquí celebrada fue en 1984, mucho antes de que se aprobara la Ley— encaja o no con la legislación básica del Estado en la materia.

En este punto debemos concluir la no compatibilidad entre la prohibición de las corridas de toros que —en principio— resulta de la lógica interpretación de la Ley canaria 8/1991²⁰, con la normativa básica del Estado. En efecto, como es sabido, la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, declaró la tauromaquia como “parte del patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional”, e impuso a todos los poderes públicos el deber de conservar “la Tauromaquia y promover su enriquecimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46 de la Constitución”. Pues bien, la cuestión de si una Comunidad Autónoma puede, sin invadir las competencias del Estado, prohibir las corridas de toros ya fue resuelto en la sentencia del Tribunal Constitucional 177/2016. En efecto, en aquella resolución el Tribunal analizaba “si la norma autonómica [la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto], al prohibir las corridas de toros y otros espectáculos taurinos similares, constituye un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas sobre espectáculos públicos o, por el contrario, se extralimita de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias, vulnerando por menoscabo las competencias estatales en materia de cultura con las que se relaciona necesariamente atendiendo a la específica naturaleza del espectáculo del que se trata”.

²⁰ En la propia sentencia 177/2016 en la que el Tribunal Constitucional anulaba la prohibición de las corridas de toros en Cataluña, el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos realizaba un voto particular en el que afirmaba, en la misma línea que venimos exponiendo, que “la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales de las Islas Canarias, precisamente por no excepcionar los espectáculos taurinos de la prohibición de la utilización de animales en espectáculos y otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento, como sí hace con las peleas de gallos, es entendida con carácter general por la doctrina como el primer exponente del prohibicionismo de los espectáculos taurinos en España”.

El Tribunal concluirá, como es conocido, que la norma autonómica catalana “al incluir una medida prohibitiva de las corridas de toros y otros espectáculos similares adoptada en el ejercicio de la competencia en materia de espectáculos, menoscaba las competencias estatales en materia de cultura, en cuanto que afecta a una manifestación común e impide en Cataluña el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural, ya que, directamente, hace imposible dicha preservación, cuando ha sido considerada digna de protección por el legislador estatal en los términos que ya han quedado expuestos”. El corolario a nuestros efectos es claro: la normativa autonómica canaria no puede amparar, pese a lo que diga su tenor literal, una prohibición total de las corridas de toros en Canarias²¹.

5. CONCLUSIONES

La materia de protección animal no es en absoluto pacífica en lo relativo a su reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como se ha explicado, estamos en un ámbito de máxima concurrencia competencial, con diversos títulos, tanto estatales como autonómicos, que deben ser tenidos en cuenta.

El Estado tiene la capacidad de aprobar una legislación básica en la materia, que, lógicamente, deberá ser respetada en su desarrollo por las Comunidades Autónomas. Además, en algunos puntos, el Estado tiene directamente títulos exclusivos, que en ningún caso pueden ser invadidos por las autoridades autonómicas. A lo largo de nuestro trabajo hemos tratado de analizar pormenorizadamente si la Ley canaria 8/1991, una auténtica pionera en la materia de protección animal, respeta los cánones actuales de compatibilidad con las competencias que ostenta el Estado, y que han venido marcados por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 81/2020.

Hemos concluido que en algunos puntos esta compatibilidad no existe. Así, por un lado, la regulación que prohíbe determinadas donaciones o ventas rela-

²¹ En todo caso, como explica MULÀ, A.: “Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña”, *Revista de Derecho UNED*, 22, 2018, p. 411, el Tribunal Constitucional no ha negado, sin embargo, que “el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de espectáculos públicos junto con la existente en materia de protección animal puede comprender la regulación, desarrollo y organización de tales eventos, lo que podría incluir, desde el punto de vista competencial, la facultad de prohibir determinado tipo de espectáculo por razones vinculadas a la protección animal”. Es cierto que en el caso de las corridas de toros una Comunidad Autónoma no podría, según la vigente jurisprudencia constitucional, decretar su prohibición absoluta, pero su competencia sobre espectáculos públicos sí admitiría, añade la autora (p. 436) si abarcaría “la regulación, desarrollo y organización de tales eventos, lo que podría incluir, desde el punto de vista competencial, la facultad de impedir la tortura y muerte del toro por razones vinculadas a la protección animal”.

cionadas con animales invadiría la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil y que, como hemos explicado, incluye en todo caso las bases de los contratos. Por otro lado, la prohibición que parece deducirse del tenor literal de la Ley canaria en relación con las corridas de toros como espectáculos en los que se causa sufrimiento al animal invadiría la competencia del Estado para la preservación del patrimonio cultural común.

La cuestión es si, treinta y tres años después, estas incompatibilidades tienen algún recorrido. Como es de sobra sabido, el recurso de inconstitucionalidad que la Constitución crea como mecanismo para actuar contra las leyes aprobadas que puedan resultar inconstitucionales tiene un plazo de ejercicio muy breve —tres meses²²— que lógicamente ya expiró. Así pues, la única posibilidad que resta para declarar inconstitucionales los puntos que hemos comentado es el empleo de una cuestión de inconstitucionalidad. Es decir, sería preciso que alguna de las regulaciones inconstitucionales que hemos expuesto fueran aplicadas a algún supuesto real y ello terminara siendo objeto de litigio ante los tribunales ordinarios. Serían éstos los que tendrían la capacidad de suspender, justo antes del dictado de la oportuna sentencia, el proceso judicial en curso para plantear ante el Tribunal Constitucional la consulta sobre la validez de tales normas²³. Siendo realistas, parece poco probable que algo así ocurra. En lo relativo a la prohibición de las corridas de toros, como se ha dicho, Canarias ya había desterrado esta práctica mucho antes de la aprobación de la propia Ley 8/1991, por lo que parece sumamente improbable que pretenda celebrarse un espectáculo de ese tipo y que, como consecuencia de la negativa que debería proceder de las autoridades autonómicas en aplicación de la Ley, el asunto acabe en los tribunales.

Tal vez sea algo más probable que se produzca alguna operación de donación o compraventa de las que prohíbe la Ley, y un eventual litigio termine con el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por algún juez que aplique la norma en el territorio canario. Si ello ocurriera, debemos avanzar que, con toda seguridad, el Tribunal Constitucional declararía la inconstitucionalidad de aquellas prohibiciones de algunas donaciones y compraventas al igual que lo hizo en el asunto de la Ley riojana ya aquí sobradamente expuesto.

Los juicios anteriores no deben oscurecer en absoluto la gran valía de una Ley, la 8/1991, pionera en la materia de protección animal en el ámbito interno español. El Parlamento canario fue uno de los más ágiles en la incorporación a nuestro ordenamiento autonómico de los principios de protección y bienestar

²² Artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

²³ Como recuerda PÉREZ TREMPES, P.: *Sistema de justicia constitucional*, Civitas, 2019, p. 75, para poder plantear la cuestión de inconstitucionalidad es preciso no solo que la norma en cuestión sea aplicable al litigio del que esté conociendo el juez o tribunal ordinario, sino que, además, la resolución del mismo “debe depender realmente de la validez de la citada norma (...); no se trata de que cualquier norma con fuerza de ley que tenga relación con el proceso pueda cuestionarse, sino solo aquella que resulte decisiva (“relevante”) para el fallo”.

animal impuestos por el Convenio Europeo para la protección de los animales de compañía aprobado en el Consejo de Europa en 1987. Aunque España no lo ratificara hasta 2017, algunas Comunidades Autónomas tuvieron el buen juicio de regular la materia con una sensibilidad adelantada a sus tiempos. Como decía la exposición de motivos de la Ley 8/1991, el objetivo era el de “aumentar la sensibilidad colectiva de Canarias hacia comportamientos más humanitarios y propios de una sociedad moderna en el trato a los animales sentando las bases para una educación que propicie estos objetivos”. Aquel paso no puede ser sino visto como ejemplo de una regulación virtuosa y humanitaria, sin perjuicio de que nos invite a reflexionar sobre si sus objetivos fueron finamente alcanzados o si, por el contrario, queda todavía terreno por mejorar. Esa reflexión, que lógicamente excede el propósito y el carácter de este trabajo jurídico-académico, corresponde en exclusiva a la sociedad canaria y a sus autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN PÁEZ, F., “Artículo 35. Derechos de los animales”, en DOMÍNGUEZ VILA, A. y RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. R. (dirs.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 221-229.
- ALONSO GARCÍA, E.: “El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: los animales como seres ‘sensibles (sintientes)’ a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en Favre, D. y Giménez-Candela T. (Eds.), *Animales y Derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 10-52.
- CANTERO BERLANGA, M. D., y MÉNDEZ ROCASOLANO, M., “La protección de los animales en España: los derechos de los animales como respuesta a las injusticias humanas”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 143, 2024, pp. 1-49.
- CAPACETE GONZÁLEZ, F. J., “La declaración universal de los derechos del animal”, *Derecho Animal*, 9/3, pp. 143-146.
- CASTRO ÁLVAREZ, C.: “Algunas reflexiones sobre la legislación internacional y española en materia de animales de compañía (con atención especial a la normativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña)”, *Revista de Bioética y Derecho*, 11, 2007, pp. 24-33.
- CASTRO ÁLVAREZ, C., “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales (a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio, relativa a la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 48, 2021, pp. 235-256.
- CUERVO NIETO, C.: “La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales: reflexiones casi un año después de su entrada en vigor”, *Diario La Ley*, 20862, 2024, pp. 1-12.
- EXTREMERA FERNÁNDEZ, B.: “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, 2022, pp. 55-90.
- EXTREMERA FERNÁNDEZ, B., “Cuestiones competenciales en materia de protección animal”, en ARGUDO PÉRIZ, J. L., y BAYOD LÓPEZ, C., *Persona y Derecho Civil, los*

La Ley Canaria 8/1991, de protección de los animales, en el marco de la reciente...

retos del Siglo XXI (persona, género, transgénero, inteligencia artificial y animales sensibles), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 391-401.

MULÀ, A.: “Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña”, *Revista de Derecho UNED*, 22, 2018, pp. 407-436.

PÉREZ TREMPES, P.: *Sistema de justicia constitucional*, Civitas, 2019.

