



INFORME JURÍDICO

Expediente: 78/2025
CI 5890/25
AOP

ASUNTO: Sobre el reparto competencial de la potestad sancionadora entre los municipios y los órganos autonómicos y estatales en materia de protección y bienestar animal.

ANTECEDENTES

Primero.- Petición y carácter del informe

Ha tenido entrada en esta Abogacía General de la Generalitat solicitud de la Dirección General de Medio Natural y Animal para la emisión de informe jurídico en base al artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, por la difcultad técnico jurídica que plantea la interpretación de las normas de atribución de competencias sancionadoras en materia de protección y bienestar animal.

De acuerdo con el artículo 5.3. de la Ley 1/2015, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, nos hallamos ante un informe facultativo y no vinculante, solicitado en base a la difcultad técnico-jurídica del asunto. A pesar del carácter no vinculante del informe, los actos y resoluciones administrativas que se aparten del mismo habrán de ser motivados, tal y como dispone el artículo 6 de la citada ley.

Segundo.- Publicidad del informe

En relación con la información de relevancia jurídica que debe ser publicada, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana prevé, en su artículo 16.2 (modificado por el artículo 63 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa) que:

2. Además, la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas:

a) Aquellos informes jurídicos facultativos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Cada informe jurídico formulado por la Abogacía deberá indicar si tiene o no incidencia sobre la interpretación y aplicación de las normas y por tanto si debe o no ser objeto de publicidad activa.

El artículo 27 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat regula qué documentos con relevancia jurídica han de ser objeto de publicidad activa y establece unos límites. Prevé este artículo que las Subsecretarías publiquen, entre otros, *aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).*



Como vemos, el desarrollo reglamentario de la Ley valenciana en materia de transparencia aplica a la obligación de publicidad activa los mismos límites del derecho de acceso a la información pública regulados en la normativa básica estatal.

El presente informe pretende dar respuesta a una consulta planteada, podría tener incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas y viene referido a una consulta general para la interpretación de una norma y no a un procedimiento concreto, por lo que entendemos que el mismo entra dentro de los supuestos en que la normativa prevé su publicación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- NORMATIVA APLICABLE

Para analizar la cuestión formulada resulta de interés, entre otra, la siguiente normativa:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.
- Ley 2/2023, de 13 de marzo, de Protección, Bienestar y Tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal, en adelante Ley 2/2023 o Ley valenciana (de bienestar animal).
- Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, en adelante Ley 7/2023 o Ley estatal o Ley básica (de bienestar animal).

SEGUNDA. – OBJETO DE LA CONSULTA

La Dirección General de Medio Natural y Animal formula consulta sobre el reparto competencial de la potestad sancionadora entre las entidades locales y las administraciones estatal y autonómica en materia de protección y bienestar animal con la finalidad de obtener una interpretación homogénea que facilite la actuación de los distintos órganos, la actualización de ordenanzas, protocolos e instrucciones internas y que evite conflictos competenciales o nulidades de actuaciones sancionadoras en la materia.

Parece que las dudas interpretativas han surgido a raíz de la modificación del artículo 51 de la Ley valenciana de bienestar animal por la Ley 6/2024, de Simplificación Administrativa. Sin embargo, la nueva redacción de la ley autonómica - que parece limitar la potestad sancionadora de los municipios a infracciones cometidas en espacios públicos municipales o que afecten a bienes de titularidad local -no es sino el resultado de incorporar el texto de la legislación estatal básica al citado artículo. Por ello, la duda ya debía existir antes de la modificación de la ley autonómica y además no sólo en la Comunidad Valenciana, sino en todo el territorio nacional, pues es la Ley estatal básica de bienestar animal la que limita la potestad sancionadora de las entidades locales.

Sin embargo, analizadas las bases jurídicas de jurisprudencia, no hemos encontrado ninguna sentencia que analice e interprete esta posible limitación competencial de los ayuntamientos. Probablemente por el poco tiempo que la Ley 7/2023 lleva aplicándose, todavía sea pronto para que se hayan dictado



con sentencias en recursos contencioso administrativos contra los procedimientos sancionadores que hayan podido tramitarse con arreglo a la Ley 7/2023.

Antes de la reforma de la Ley 2/2023, el artículo 51 establecía que *los ayuntamientos ejercerán su potestad sancionadora a través de los órganos municipales que, conforme a la legislación básica del régimen local, resulten competentes*. Esta redacción fue introducida por la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Anteriormente, en su redacción original, ese mismo artículo distinguía dentro de las competencias municipales entre la competencia para incoación del procedimiento y nombramiento del instructor, que atribuía al alcalde y la competencia para imponer sanciones, que atribuía al pleno. La ley no distinguía en función del tipo de infracción grave, leve o muy grave, ni en función de dónde se hubiera cometido. Por ello, parecía que cualquier tipo de infracción debía ser sancionada por los órganos municipales, salvo las relativas a núcleos zoológicos que la ley atribuye expresamente desde su redacción originaria siempre a los órganos autonómicos.

Ante esta diferente regulación entre las redacciones anteriores del artículo 51 de la ley valenciana y la del artículo 80 de la ley básica, ante la prevalencia de la ley estatal en caso de conflicto en todos los preceptos que fueran básicos, la duda ya debía existir antes de la modificación y de la consulta que se plantea.

Dispone el artículo 80 de la Ley estatal, que según la disposición final sexta de la misma es básico:

Artículo 80. Órganos competentes.

- 1. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos de las comunidades autónomas y municipales competentes en cada caso.*
- 2. Las autoridades municipales podrán imponer sanciones y adoptar las medidas previstas en esta ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica. Las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley.*
- 3. La potestad sancionadora prevista en la presente ley se ejercerá conforme a las disposiciones de la comunidad autónoma o entidad local competente, en particular en lo referido a la adopción de medidas provisionales y a la prescripción de las infracciones y sanciones y a la caducidad de los procedimientos.*

La regulación autonómica equivalente es la prevista en el artículo 51 de la Ley 2/2023, cuya reforma operada por la Ley de Simplificación Administrativa incorporó el contenido de la legislación básica, concretando que *las autoridades municipales podrán imponer sanciones y adoptar las medidas previstas en esta ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local.*

Ciertamente, la redacción actual del artículo 51 de la Ley 2/2023 no es la más acertada y resulta confusa. Dispone este artículo:

Artículo 51. Competencia sancionadora.

- 1. Los ayuntamientos ejercerán su potestad sancionadora a través de los órganos municipales que, conforme a la legislación básica del régimen local, resulten competentes. Las autoridades municipales podrán imponer sanciones y adoptar las medidas previstas en esta ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad*



local. Las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley.

2. En materia de expedientes sancionadores y adopción de medidas provisionales por infracciones a esta ley, a consecuencia de actas de inspección de los servicios veterinarios oficiales en instalaciones obligadas a estar inscritas en el Registro de Núcleos Zoológicos, de acuerdo con los artículos 17 y 18 de esta ley, la competencia sancionadora para la incoación y la tramitación de estos expedientes corresponderá a los servicios territoriales de la Conselleria con competencias en materia de sanidad y bienestar animal.

La imposición de sanciones leves y graves corresponderá a la dirección general con competencias en materia de sanidad y bienestar animal, y la imposición de sanciones muy graves, a la persona titular de la Conselleria con competencias en materia de sanidad y bienestar animal.

3. Los ayuntamientos podrán solicitar a las diputaciones, en su función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica en los municipios que designen a una persona funcionaria que preste servicios en la diputación provincial como instructora de estos expedientes sancionadores.

Decimos que la redacción no es la más acertada (tampoco la de la Ley básica) por varios motivos.

En primer lugar, porque el apartado 1 sólo habla de uno de los componentes de la potestad sancionadora de los municipios, el que se refiere a la última fase del procedimiento sancionador: la imposición de sanciones, pero no aclara a quien corresponde la incoación y la instrucción de los procedimientos sancionadores por las infracciones cometidas en el ámbito de actuación municipal, es decir, en el término municipal, ya sea en espacios públicos municipales o en cualquier otro espacio público o privado.

Además, el artículo utiliza la expresión “*podrán imponer sanciones*”. No estamos ante una opción de los órganos municipales de ejercer o no su potestad sancionadora, el ejercicio de la potestad sancionadora no es facultativo, sino que resulta debido para los órganos que la tengan atribuida.

Por otra parte, la actual redacción puede dar pie a una interpretación más amplia de la expresión *podrán imponer sanciones*. En lugar de entenderla como una limitación que sólo permitiría imponer sanciones en esos casos, con una interpretación amplia cabría entender la expresión no como una limitación sino como una mera posibilidad. La expresión no tiene porque significar que sólo en esos casos pueden los ayuntamientos imponer sanciones, no tiene porque resultar excluyente. Si así fuera debería haberse incluido el adverbio *únicamente* junto a la forma verbal *podrán*. Que en esos casos (espacios públicos municipales o bienes de titularidad local) puedan imponer sanciones, no tiene necesariamente que significar que en otros casos no puedan también hacerlo.

A juicio de esta Abogacía, hubiera sido más acertado indicar que *Las autoridades municipales impondrán las sanciones y adoptarán las medidas previstas en esta ley cuando las infracciones se cometan en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local*. Si el legislador está pensando en que las normas reglamentarias de desarrollo de la ley sean las que concreten a qué órganos corresponde en cada caso la competencia en materia sancionadora, podría haber indicado algo así como *las normas reglamentarias de desarrollo de la presente ley podrán atribuir a las autoridades municipales la potestad de imponer sanciones y adoptar medidas previstas en esta ley cuando las infracciones se cometan en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local*.



A diferencia de la regulación de la potestad municipal, cuando el segundo apartado del citado artículo 51 regula la potestad autonómica en relación con infracciones referentes a núcleos zoológicos, sí lo hace de manera clara sin generar ningún tipo de confusión. Así este apartado atribuye la incoación e instrucción de estos procedimientos a los servicios territoriales de la Conselleria competente y la imposición de sanciones a la dirección general o al Conseller competentes, según se trate de imponer sanciones leves, graves o muy graves. Con ello queda aún más patente la falta de claridad del apartado 1 del artículo.

Que el apartado 2 del artículo 51 otorgue expresamente a los órganos autonómicos la potestad sancionadora en sus dos fases de manera tan clara para las infracciones de la ley referentes a núcleos zoológicos, puede interpretarse en el sentido de que el resto de infracciones a la ley no corresponde a los órganos autonómicos, pues de lo contrario también se habrían incluido en la redacción de la ley. Esta mención expresa puede querer decir que sólo en estos casos la competencia es de la Conselleria.

Finalmente, también resulta confusa la redacción del apartado tercero pues se refiere a la posibilidad de los ayuntamientos de acudir a las diputaciones para que les asistan en la instrucción de estos procedimientos. Esta redacción, que es la original de la Ley 2/2023, debió haberse actualizado cuando se modificaron los apartados anteriores del artículo 51. El apartado 3 utiliza la expresión estos procedimientos, pero no queda claro a qué procedimientos se refiere. No pueden ser los procedimientos a los que se acaba de referir, puesto que los del apartado 2 son competencia de los órganos autonómicos. Los únicos otros procedimientos a los que el artículo ha hecho referencia y que son de competencia municipal son aquellos para la imposición de sanciones en caso de infracciones cometidas en espacios públicos municipales o que afecten a bienes de titularidad local. Si se refiere a ellos, el artículo estaría indicando indirectamente que la competencia instructora de estos procedimientos corresponde al Ayuntamiento, que puede solicitar para ello asistencia a las diputaciones. Se desconoce cuáles son “estos procedimientos”. En una interpretación amplia serían los procedimientos sancionadores por las infracciones a la ley.

Hechas estas consideraciones sobre la desafortunada redacción del artículo 51 de la Ley valenciana, y de manera parecida del artículo 80 de la Ley estatal, volvamos a la atribución de las competencias que hacen estas normas. Ambas normas, la estatal y la autonómica, en la interpretación más restrictiva, exigen un doble requisito para que un ayuntamiento pueda imponer una sanción en materia de protección y bienestar animal: en primer lugar, que ostenten competencia sobre la materia y, en segundo lugar, que la infracción se cometa en un espacio público municipal o afecte a un bien de titularidad local.

En relación con el primer requisito, el de ostentar competencia sobre la materia, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no contempla entre las competencias propias de los municipios enumeradas en su artículo 25 ninguna que esté relacionada con la protección o bienestar animal o con los animales en general. Por su parte, la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (artículo 33.3.q) sí establece como competencia propia en esta materia únicamente la de *recogida y gestión de animales vagabundos y abandonados*. Son pues las leyes sectoriales en materia de animales las que han atribuido a los municipios las competencias en la materia. Veámoslas a continuación.

TERCERA.- LA COMPETENCIA SANCIONADORA EN LAS LEYES DE BIENESTAR ANIMAL.

Analizando en primer lugar la normativa estatal básica, la Ley 7/2023, hemos visto que su artículo 80 realiza una genérica atribución de la potestad sancionadora a los órganos de las comunidades autónomas y municipales “*competentes en cada caso*”. En el apartado segundo prevé la posibilidad de



los municipios de imponer sanciones en infracciones cometidas en espacios públicos municipales o que afecten a bienes de titularidad local y finalmente, apartado 3, remite para su ejercicio a las disposiciones de la comunidad autónoma o entidad local competente, sobre todo en lo referido a medidas provisionales, prescripción de infracciones y sanciones y caducidad de procedimientos.

Existe también una genérica atribución de la función inspectora a los órganos competentes de las comunidades autónomas y entidades locales (artículo 66), cuyo ejercicio podrá dar lugar a la incoación de expediente sancionador (artículo 67).

Y como concreta atribución en materia sancionadora, el artículo 39, prevé el control y sanción por parte de las entidades locales a los responsables de gatos que no los tengan debidamente identificados y esterilizados y no pongan las medidas necesarias para evitar la reproducción de sus animales con los gatos comunitarios.

En este artículo se atribuye la potestad sancionadora al municipio para sancionar una conducta con los gatos que normalmente se desarrolla en un espacio privado, lo que puede chocar con la redacción del artículo 80 cuando habla de infracciones cometidas en espacios públicos municipales. Para conjugar ambos artículos, la interpretación que podría hacerse es que la posibilidad de sancionar infracciones cometidas en espacios públicos municipales no es limitativa, puede también sancionar infracciones cometidas en otros espacios cuando la tenga atribuida y por eso la norma ha utilizado la palabra “podrá imponer sanciones” y no “solo podrá imponer sanciones”.

Fuera de los citados artículos, la ley estatal básica no realiza ninguna otra atribución concreta de la potestad sancionadora a las entidades locales o comunidades autónomas. Habrá que estar pues al desarrollo reglamentario de la Ley, que podría concretar el tipo de infracciones para cuya sanción cada Administración resultara competente o distribuir las fases instructora y sancionadora entre diferentes órganos.

Por la remisión que el propio artículo 80 de la Ley 7/2023 hace a las normas autonómicas, éstas podrían y deberían especificar ese reparto competencial.

Analizada la legislación de otras Comunidades Autónomas, la mayoría de las leyes de bienestar animal distribuye la potestad sancionadora entre los órganos autonómicos y municipales en función del tipo de infracción, según la clasificación de leves, graves y muy graves, reservando las de mayor gravedad a los órganos autonómicos.

Ninguna de las leyes autonómicas consultadas ha establecido la posibilidad (o limitación, según como se interprete) de los municipios de sancionar por infracciones cometidas en espacios públicos municipales o que afecten a bienes de titularidad local. Habrá que estar a las posibles modificaciones de dichas leyes para adaptarlas a la normativa básica, pues todas las normas consultadas son anteriores a la Ley 7/2023. Cabe citar, en este sentido las siguientes:

- Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia.
- Ley 7/2020, de 31 de agosto, de Bienestar, Protección y Defensa de los Animales de Castilla-La Mancha.
- Ley del Principado de Asturias 13/2002, de 23 de diciembre, de Tenencia, Protección y Derechos de los Animales.
- Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón.



- Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid.
- Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos (País Vasco).
- Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales. (Cataluña).
- Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales. (Andalucía)

En la Comunitat Valenciana, ya hemos visto como la Ley 2/2023 sí ha copiado en el artículo 51 la referencia a los espacios públicos municipales y bienes de titularidad local a la hora de definir las posibles competencias sancionadoras de los municipios.

El título VII de la Ley 2/2023 regula las medidas de inspección y vigilancia, regulando el capítulo primero las inspecciones y planes de control y el capítulo segundo las competencias de las administraciones.

En concreto, el art 34 de la Ley 2/2023 regula las competencias y obligaciones de la administración local y autonómica, sin concretar a quien corresponde la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores.

Destacamos como competencias municipales las de vigilancia e inspección, no solo en espacios públicos (apartado f) sino también en espacios privados (apartados d) y e)); la comunicación de expedientes sancionadores tramitados (lo que indirectamente significa que el ayuntamiento sí es competente para tramitarlos); la denuncia de todas las posibles infracciones a la ley y la gestión de la tramitación de los oportunos expedientes sancionadores y la adopción de medidas cautelares en caso de maltrato, entre ellas decomisar o incautar los animales, lo que en la mayoría de los casos debe hacerse en un espacio privado donde se encuentran los animales y que entraría en conflicto con una aplicación limitativa del artículo 51.

Entre las competencias autonómicas del artículo 34, no se menciona expresamente el ejercicio de la potestad sancionadora. Sólo de manera indirecta al hablar de la inspección de núcleos zoológicos y otros establecimientos donde se alojen animales.

Al hablar de las competencias de las diputaciones, el artículo se refiere a la asistencia a los municipios en la incoación e instrucción de los expedientes sancionadores de los ayuntamientos, lo que de nuevo nos da una idea de que en el espíritu de la ley está la atribución de la potestad sancionadora a los municipios.

Dispone este artículo:

Artículo 34. Competencias y obligaciones de la administración local y autonómica.

1. Corresponderá a los ayuntamientos, como competencias propias municipales:

- a) Establecer el censo de las especies de animales de compañía obligadas a estar identificadas. A tal efecto podrán*
- b) Recoger, acoger y gestionar la adopción de cualquier animal de compañía.*
- c) Divulgar los contenidos de esta ley entre los habitantes de su ámbito territorial, y llevar a cabo las campañas necesarias en esta materia.*
- d) Vigilar e inspeccionar los centros de acogida y establecimientos de venta, mantenimiento o cría de animales de compañía de acuerdo con las competencias asignadas.*



- e) Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de esta ley en cuanto a la tenencia de animales de compañía por particulares en los términos establecidos en el artículo II de esta ley.
- f) Habilitar en los jardines y parques públicos los espacios adecuados, debidamente señalizados, para el paseo y el recreo de los animales de la especie canina, y vigilar su uso y mantenimiento adecuados. ... El ayuntamiento asegurará que estén en condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad tanto para las personas como para los animales. Velar por que no exista un uso indebido de los espacios públicos en las zonas no permitidas, poniendo especial atención a los espacios naturales protegidos, playas, espacios verdes y parques. Así mismo, habilitar los espacios suficientes en número y superficie para la suelta de excrementos (pipicán y contenedores apósitos) y aplicar las medidas disuasivas y sancionadoras correspondientes para permitir una buena convivencia entre los animales de compañía y la ciudadanía.
- g) Comunicar a la conselleria competente, por medio del procedimiento que se establezca reglamentariamente, los datos referidos a los medios empleados y/o centros contratados para la gestión de animales abandonados de su municipio, así como animales abandonados, acogidos y dados en adopción, y el número de expedientes sancionadores tramitados.
- h) Fomentar las entidades de protección y defensa animal en su municipio y la formación y divulgación en materia de protección animal, así como en los reglamentos que la desarrollen.
- i) **Denunciar todas las posibles infracciones administrativas que se produzcan por incumplimiento de esta ley y gestionar la tramitación de los oportunos expedientes sancionadores de acuerdo con el artículo 45 de la presente ley.**
- j) Establecer los programas o planes periódicos de inspecciones y controles oficiales que se necesitan de acuerdo con esta ley.
- k) Todas las competencias y funciones asignadas en esta ley y los reglamentos que la desarrollen.
- l) Desarrollar convenios con centros veterinarios o contar con centros municipales para contribuir a la esterilización, la identificación o la atención de urgencias veterinarias ...
- m) Adoptar las medidas cautelares que se estimen necesarias, entre ellas, decomisar o incautar los animales si hay indicios de maltrato.
- n) Crear protocolos de actuación para aquellos animales en situación de desamparo por circunstancias de fuerza mayor o vulnerabilidad de su responsable legal, asegurando en todo caso su destino ético.
- o) Elaborar protocolos de actuación y planes de evacuación y emergencia ante catástrofes naturales, pandemias o similares de animales de compañía, domésticos y demás animales que se encuentren en su término municipal, incluyendo como mínimo: ...

2. En el ámbito de la Generalitat, la distribución de competencias y funciones en materia de protección, sanidad y bienestar animal determinadas en esta ley se realizará de acuerdo con la siguiente previsión:

a) Corresponde a la conselleria competente en materia de protección animal:

- Garantizar el funcionamiento adecuado del Registro Supramunicipal de Identificación de Animales de Compañía de la Comunitat Valenciana y la fluidez y operatividad de comunicación con las administraciones y entidades relacionadas para las que se establezca acceso.
- Contribuir atendiendo a las disponibilidades presupuestarias de gasto asignadas anualmente en el presupuesto de la Generalitat, a establecer medidas de ayuda económica y apoyo a las entidades locales y entidades de protección y defensa de animales de compañía. Las ayudas de carácter económico que concedan las administraciones públicas estarán condicionadas, en todo caso, a la existencia de partidas específicas en sus presupuestos destinadas a la protección animal.



– Gestionar el Registro de Entidades Colaboradoras.

b) Corresponde a la conselleria competente en materia de sanidad y bienestar animal inspeccionar los núcleos zoológicos y centros de acogida con las casas de acogida dependientes, establecimientos de venta, alojamiento o estancia o cría de animales de compañía de acuerdo con las competencias asignadas, así como gestionar el Registro de Núcleos Zoológicos.

c) La coordinación para la realización de un informe sobre la consecución de los objetivos de la presente ley, así como la gestión de un registro de personas y entidades inhabilitadas que hayan cometido infracciones y delitos de maltrato hacia los animales en la Comunitat Valenciana, corresponderá a las consellerias competentes en materia de protección animal y en materia de sanidad y bienestar animal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Este registro se deberá desarrollar reglamentariamente.

d) Todas las demás competencias y funciones en materia de protección, sanidad y bienestar animal determinadas en esta ley serán ejercidas coordinadamente por las consellerias que las tengan atribuidas, dentro de su ámbito competencial.

3. Corresponderá a las diputaciones como competencias propias en la materia:

a) Otorgar, en su caso, ayudas financieras o subvenciones a los ayuntamientos para el cumplimiento de las finalidades de esta ley.

b) Asistir y colaborar en lo que necesiten los ayuntamientos en relación con la incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, en su función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, así como gestionar la recaudación, si procede, por vía ejecutiva según se acuerde con los ayuntamientos.

c) Todas las competencias y funciones asignadas en esta ley y los reglamentos que la desarrollen.

Así pues, salvo en lo relativo a las sanciones por infracciones en núcleos zoológicos, la ley valenciana no distribuye la potestad sancionadora entre las distintas Administraciones, como tampoco distribuye entre distintos órganos el ejercicio de la misma en las fases de instrucción y resolución, que necesariamente han de atribuirse a órganos distintos.

Es por ello que sugerimos que se modifique la Ley valenciana para aclarar y concretar, bien en atención al tipo de infracción cometida, bien a cualquier otro criterio objetivo, a quién corresponde cada fase del procedimiento sancionador en la materia, atribuyendo de manera clara la potestad a una u otra Administración, cumpliendo así el principio de legalidad que exige que una norma con rango de ley reconozca expresamente la potestad sancionadora de las Administraciones (artículo 25 de la Ley 40/2015). Reconocida la potestad sancionadora, su ejercicio corresponderá a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por resolución legal o reglamentaria. Por ello, en el desarrollo reglamentario de la Ley 2/2023 podría concretarse qué órgano dentro de cada Administración la ejercerá.

CUARTA.- CUESTIONES CONCRETAS PLANTEADAS EN LA CONSULTA

4.1.- EN RELACION CON ESPACIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Se formulan tres preguntas al respecto.

La primera es la relativa a los criterios que deben aplicarse para considerar que una infracción se ha cometido en un espacio público municipal.



Comenzaremos indicando que a pesar de que el término “espacio público” es utilizado en bastantes normas legales y reglamentarias, resulta difícil encontrar una definición legal del mismo. Una de las definiciones que hemos encontrado es la de la derogada Ordenanza de limpieza de los espacios públicos y gestión de residuos de 2009 del Ayuntamiento de Madrid, que en su artículo 8 define el espacio público en los siguientes términos:

Artículo 8. Definición de espacio público

- 1. A los efectos de esta Ordenanza se considera **espacio público**, los espacios de dominio y uso público destinados a posibilitar el movimiento de los peatones, vehículos o medios de transporte colectivos de superficie, habituales en las áreas urbanas, así como la estancia de peatones o el estacionamiento de vehículos en dichos espacios.*
- 2. También tendrá la consideración de **espacio público** a efectos de limpieza, conservación y mantenimiento las demás zonas cuya conservación y policía sean de titularidad y competencia municipales, incluidos los parques, ámbitos ajardinados, jardines y demás zonas verdes.*

Existen definiciones doctrinales más amplias del término que dentro del mismo incluirían los bienes destinados al uso y disfrute general de todas las personas, no sólo los bienes de dominio público, sino también los bienes privados afectos a un uso público (citamos al respecto el artículo de *Persona 1*

“El espacio público como bien común. Seguridad y convivencia ciudadana” (*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*).

Entendemos, sin embargo, que frente a la interpretación doctrinal amplia, la definición legal antes transcrita resulta más acorde con la literalidad de las normas de protección y seguridad ciudadana y de bienestar animal que utilizan el término “espacio público municipal” referido al ámbito donde el municipio puede ejercer la potestad sancionadora. Entre otros motivos, por la interpretación restrictiva que debe aplicarse en el caso de normas sancionadoras.

Al término “espacio público” la norma añade el adjetivo de “municipal”. Coincidimos con la interpretación que hace el órgano gestor de que ello implica tanto que el espacio se sitúe en el término municipal, como que sea de titularidad municipal o esté afecto al uso público local y que sea gestionado por el Ayuntamiento. Ello incluiría cualquier bien titularidad de otra Administración cuyo uso hubiera sido cedido al Municipio.

Coincidimos también con los ejemplos de espacios incluidos y excluidos del término “espacio público municipal”. Si la norma hubiera querido que la potestad sancionadora se ejerciera también en espacios privados de uso público o en instalaciones o bienes de otras administraciones, la redacción hubiera sido otra. Bastaría haber dicho que los órganos municipales ejercerían la potestad sancionadora en los espacios de uso público situados en su territorio.

La segunda cuestión plantea si es suficiente con que el espacio esté ubicado dentro del término municipal o sólo se entiende el espacio que se incluya como casco urbano.

El espacio público municipal comprende cualquier espacio incluido en el término municipal y no sólo en el caso urbano, pues de acuerdo con el artículo 12 de la LRBRL, *el término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias.*

Finalmente se pregunta si se debe exigir titularidad, gestión o mantenimiento municipal.



El ejercicio de la potestad sancionadora sobre los bienes de titularidad municipal no plantea duda alguna pues además está expresamente contemplado en la norma cuando habla de infracciones cometidas sobre “bienes de titularidad local”.

La duda se plantearía en otro tipo de bienes como pueden ser los bienes patrimoniales de otra Administración (artículo 145 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas) o los bienes privados cuyo uso o propiedad han sido cedidos al Municipio para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia. Si en estos casos la cesión implica la gestión municipal y un destino al uso público, los citados bienes entrarían dentro del concepto “espacio público municipal” y, por tanto, corresponderá al municipio el ejercicio de la potestad sancionadora por las infracciones allí cometidas.

4.2.- EN RELACIÓN CON BIENES DE TITULARIDAD LOCAL

Se plantea en primer lugar si dentro del concepto se incluyen tanto bienes de dominio público como bienes patrimoniales del ayuntamiento.

Dado que la Ley no distingue, la expresión “bienes de titularidad local” comprende todos los bienes de los que puede ser titular el Municipio, que de acuerdo con el artículo 79.1 de la LRRL son los bienes de dominio público y los patrimoniales y también los bienes comunales, cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. O en términos del artículo 4 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas bienes de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales.

En segundo lugar, se pregunta en la solicitud de informe si es relevante si el bien se encuentra en uso público o no.

La norma utiliza la expresión de “bienes de titularidad local” sin exigir un determinado destino del bien, sin exigir una afectación o uso público. Por tanto, toda infracción cometida sobre cualquier bien del municipio sería susceptible de ser sancionado por las autoridades municipales.

4.3.- EN RELACIÓN CON ESPACIOS PRIVADOS E INSTALACIONES PRIVADAS QUE ALBERGAN ANIMALES Y NO SON SUSCEPTIBLES DE ESTAR REGISTRADOS COMO NÚCLEOS ZOOLOGICOS

Se pregunta si se debe ejercer la competencia sancionadora del artículo 51.1. de la Ley 2/2023 en estos espacios e instalaciones privadas.

Esta es la cuestión más controvertida en la redacción actual del artículo 51.1 de la Ley 2/2023 (coincidente con la del artículo 80 de la Ley 7/2023). La formulación de la consulta plantea la posible existencia de un vacío legal y de indefensión administrativa, pues parece ser que no se están tramitando los procedimientos sancionadores en este tipo de espacios privados.

Antes de continuar con la potestad sancionadora del ayuntamiento en materia de bienestar animal queremos hacer un breve paréntesis que nos permita entender mejor esta interpretación. Tras un extenso análisis de la normativa y jurisprudencia, esta Abogacía sólo ha encontrado la redacción “*infracciones cometidas en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local ...*” en las leyes de bienestar animal que estamos estudiando y en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo,



de protección de Seguridad Ciudadana. A diferencia de lo que ocurría con la Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, cuando entró en vigor la Ley Orgánica 4/2015, su redacción complicó enormemente el reparto competencial, al no establecer las competencias municipales ni atendiendo a la materia, ni a la gravedad de la infracción, lo que requería analizar cada una de las infracciones tipificadas en la norma, en relación con la LRRL y las diferentes normas sectoriales estatales y autonómicas, amén de las ordenanzas municipales y además tener en cuenta dónde se había cometido la infracción o a qué bienes afectaba. La aplicación de la ley supuso algo de controversia cuando entró en vigor, pero hoy nadie duda de que una autoridad local no puede sancionar, por ejemplo, el consumo de drogas o de alcohol en el balcón de un domicilio privado y sí puede hacerlo en un parque municipal.

Volviendo a la potestad sancionadora del ayuntamiento en materia de protección y bienestar animal, si utilizamos como criterio interpretativo el de la literalidad de la norma y además lo hacemos de manera restrictiva, los ayuntamientos no serían competentes para sancionar las infracciones cometidas en espacios privados, pues este tipo de espacios no están incluidos en la redacción de la ley.

En estos casos, si entendiéramos que los ayuntamientos sólo puedan sancionar las infracciones cometidas en los espacios públicos municipales o que afecten a bienes de titularidad local ello no significaría que las cometidas en otros espacios queden sin sancionar, simplemente serían sancionadas por otros órganos, posiblemente los órganos autonómicos.

Ahora bien, esa interpretación restrictiva no es la única que cabe. La literalidad de la norma, cuando dice podrá sancionar en espacios públicos, no tiene por qué interpretarse en el sentido de que solo puede sancionar en esos espacios, pues falta el término “solo” o “únicamente”.

Por otra parte, hemos de recordar que en todo procedimiento sancionador existen dos fases claramente diferenciadas y que deben encomendarse a órganos distintos por exigirlo así la Ley 39/2015: la fase de instrucción y la de resolución. La limitación prevista en el artículo 51.1 de la Ley 2/2023 únicamente se refiere a la fase de resolución, sólo habla de “imponer sanciones y adoptar medidas previstas en la ley”, por lo que es perfectamente posible que el desarrollo reglamentario atribuyera a los ayuntamientos la potestad de instruir los procedimientos sancionadores atendiendo, por ejemplo, al tipo de infracción y, en caso de infracciones cometidas fuera de los espacios públicos municipales, la potestad para imponer la sanción se atribuyera al órgano autonómico, una vez finalizada la instrucción. Además, las diputaciones podrían asistir a los ayuntamientos en la instrucción, pues así lo prevé tanto la norma estatal como la valenciana. Y no una sino en repetidas ocasiones.

Repasamos a continuación los supuestos de espacios citados en la consulta donde más controversia se está planteando:

- Infracción por abandono o maltrato de animales en vivienda particular o fincas privadas rurales (no núcleos zoológicos). El ayuntamiento podría ejercer sus competencias de inspección e instrucción del procedimiento, aunque en una interpretación restrictiva del artículo 51 no podría sancionar ni adoptar medidas cautelares. Lo que contraviene al artículo 34 m) que permite a los municipios el decomiso o incautación de los animales maltratados como medida cautelar.



- Hechos ocurridos en carretera o camino pertenecientes a otra Administración. La solución sería la misma que en el supuesto anterior .
- Hechos ocurridos en carretera o camino pertenecientes al ayuntamiento pero situadas fuera del casco urbano. El ayuntamiento sí puede y debe sancionar, pues ejerce sus competencias en todo el término municipal.
- Abandono de animales en término municipal, fuera del casco urbano: sí puede sancionar, es espacio público municipal.
- Espacio público compartido o cedido por otra Administración. Al estar destinado al uso municipal, puede considerarse espacio público municipal y el ayuntamiento podría sancionar.

CONCLUSIONES

La redacción del artículo 51 de la Ley 2/2023 es ciertamente confusa tras las dos modificaciones que ha sufrido, por lo que lo recomendable es modificar la Ley 2/2023 para aclarar de manera definitiva el tema de la competencia en el ámbito sancionador en materia de bienestar y protección animal. Con la redacción actual no hay una atribución expresa y clara de las competencias, salvo en el caso de núcleos zoológicos.

La nueva redacción debería recoger una de las dos posibles interpretaciones:

Primera interpretación, interpretación estricta

Para que el municipio pueda sancionar, es necesario que las infracciones se hayan cometido en espacios públicos municipales o que afecten a bienes de titularidad local, pues si el legislador hubiera querido que la competencia se extendiera a cualquier espacio público o privado del término municipal, no hubiera introducido esa coletilla o limitación.

Segunda interpretación, interpretación amplia:

Están perfectamente definidas las competencias autonómicas para instruir y resolver los procedimientos sancionadores en el caso de infracciones en núcleos zoológicos. Ello puede significar que la potestad sancionadora en el resto de infracciones corresponde a los municipios. Si no fuera así, no hubiera sido necesario atribuir esa concreta competencia en materia de núcleos zoológicos, pues todo lo no atribuido al municipio correspondería a la administración autonómica.

Que los municipios puedan sancionar las infracciones cometidas en espacios públicos municipales o que afecten a bienes de titularidad local, según esta primera interpretación, no significa que no puedan sancionar otro tipo de infracciones si se les ha atribuido la competencia sancionadora. De lo contrario el legislador hubiera utilizado el término “solo podrá”.

Carecería de sentido dotar a los municipios de potestad reglamentaria, para a través de las ordenanzas municipales introducir especificaciones y graduaciones al cuadro de infracciones y sanciones tipificadas en la ley y no contar con la potestad sancionadora para perseguir y sancionar las infracciones. Encontramos un ejemplo en la Ley que establece como infracción leve la de mantener en el mismo domicilio un total de animales superior al que se determine a través de ordenanzas municipales. Esta infracción necesariamente se comete en un espacio privado y se comete contra lo previsto en una ordenanza municipal. Si es competencia del municipio establecer ese número máximo de animales a alojar en un domicilio, también ha de ser del municipio la competencia para sancionar



el incumplimiento de una ordenanza municipal. Así lo dispone el artículo 139 de la LBRL cuando señala: *para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.*

También carecería de sentido prever la posibilidad de que el municipio acuda a las diputaciones para solicitar asistencia en la instrucción de los expedientes sancionadores si su potestad sancionadora es tan limitada que solo afecta a espacios y bienes públicos.

Finalmente queremos citar dos sentencias en las que se recoge expresamente que las potestades municipales en orden a defender el interés general de los vecinos, pueden extenderse también a bienes de propiedad privada.

Así, la sentencia del TSJ del País Vasco, Sala de lo contencioso-Administrativo, de 27 de junio de 2012 señala que no puede desconocerse *que el régimen de uso de los bienes privados también afecta al interés general de los vecinos y así las competencias atribuidas a las entidades locales para proteger la seguridad en lugares públicos, la ordenación urbanística, el medio ambiente, la salubridad pública, etc. (artículo 25-2 de la LBRL) se extienda necesariamente a los bienes de propiedad privada.*

Por la misma razón, la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia en el ámbito local y del uso de los servicios y espacios públicos legitima la regulación del uso de los bienes o espacios privados en cuanto que ese uso concita un interés general vinculado a los postulados del artículo 139 de la Ley 7/1985.

La incidencia del uso de los bienes privados en el círculo de intereses municipales no puede ser obviado por los Ayuntamientos sin hacer dejación de sus competencias en la ordenación y gestión de sus intereses que en lo que respecta al ejercicio de la potestad sancionadora está habilitada por el artículo 139 de la LBRL.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 1156/2009, de 23 noviembre de 2009, señala:

Debe hacerse una referencia especial al alegato de la demanda relativo a que diversos preceptos de la Ordenanza, como el citado artículo 31.2, se refieren a los bienes privados, cuando el ámbito propio de las competencias municipales se refiere sólo a los bienes y espacios de carácter público. Esta argumentación no puede ser compartida en la forma en que viene formulada.

En efecto, no cabe olvidar que el artículo 139 de la LBRL permite las Entidades locales tipificar infracciones y establecer sanciones "para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local", en la línea de las tradicionales Ordenanzas municipales de Policía y Buen Gobierno.

Desde esta perspectiva, no puede negarse la competencia de las Corporaciones locales para regular aquellas actividades realizadas en el espacio público que incidan negativamente respecto de otros usuarios del mismo, y ello no sólo respecto de las personas sino también de sus bienes. En consecuencia, lo relevante no es la titularidad pública o privada de dichos bienes, sino la conducta



realizada en el espacio público que compromete "las relaciones de convivencia de interés local", en los términos previstos en el artículo 139 de la LBRL .

Igual ocurre con la realización de pintadas visibles desde el espacio público, aunque se realicen sobre las paredes de inmuebles privados (artículo 20 de la Ordenanza), puesto que el bien jurídico protegido no es en este caso la propiedad privada, sino el mantenimiento de los espacios públicos en las debidas condiciones de ornato.

Es cuanto procede informar, en Valencia, a la fecha de la firma del presente documento

