

## Dossiê

# Animales en emergencias: un vacío operativo frente a una obligación legal. El caso español tras la dana de Valencia

Animais em emergências: um vazio operacional diante de uma obrigação legal. O caso espanhol após a dana de Valência

Joan B. Brull Barco <sup>ORCID</sup>

<sup>1</sup> Universitat de Girona <sup>ROR</sup>, Girona, Catalunya, Espanha

## RESUMO

Os desastres naturais, os incêndios e as situações de evacuação em massa revelam uma realidade sistematicamente invisibilizada na gestão pública de emergências: a exclusão estrutural dos animais. Este artigo analisa o marco normativo espanhol vigente, centrado na Lei 17/2021 e na Lei 7/2023, e evidencia seu descumprimento por parte das administrações territoriais, que carecem de protocolos específicos para proteger os animais em contextos de extrema vulnerabilidade. A partir do estudo de casos recentes (como a DANA na Comunidade Valenciana ou o incêndio de Campanar, em Valência), demonstra-se que essa omissão institucional produz mortes evitáveis, agrava o sofrimento emocional humano e dificulta a eficácia operacional. Desde uma perspectiva jurídica, bioética e prática, propõe-se um modelo estatal básico de protocolo de atuação, escalável e articulado com o princípio da senciência e o bem-estar animal. O trabalho conclui com um apelo à implementação efetiva do mandato legal já existente e à articulação interinstitucional como condição indispensável para proteger vidas animais e humanas em emergências.

**Palavras-chave:** Emergências e desastres; Senciência; Bem-estar animal; Proteção civil; Direito animal; Responsabilidade institucional

## RESUMEN

Las catástrofes naturales, los incendios y las situaciones de evacuación masiva revelan una realidad sistemáticamente invisibilizada en la gestión pública de emergencias: la exclusión estructural de los animales. Este artículo analiza el marco normativo español vigente, centrado en la Ley 17/2021 y la Ley 7/2023, y evidencia su incumplimiento por parte de las administraciones territoriales, que carecen de protocolos específicos para proteger a los animales en contextos de vulnerabilidad extrema. A partir del estudio de casos recientes (como la DANA en la Comunidad Valenciana o el incendio de Campanar en Valencia), se demuestra que esta omisión institucional produce muertes evitables, agrava el sufrimiento emocional humano y obstaculiza la eficacia operativa. Desde una perspectiva jurídica, bioética y práctica, se propone un modelo estatal básico de protocolo de actuación, escalable y articulado con el principio de sintiencia y el bienestar

animal. El trabajo concluye con un llamado a la implementación efectiva del mandato legal ya existente y a la articulación interinstitucional como condición indispensable para proteger vidas animales y humanas en emergencias.

**Palabras Clave:** Emergencias y desastres; Sentiencia; Bienestar animal; Protección civil; Derecho animal; Responsabilidad institucional

## 1 INTRODUÇÃO

La frecuencia e intensidad creciente de desastres naturales, junto con accidentes de gran escala en entornos urbanos, ha revelado la urgente necesidad de integrar la protección animal en los dispositivos de emergencia. Pese a los avances legislativos que reconocen la sintiencia animal y el deber institucional de garantizar su bienestar, numerosos episodios recientes en España, tales como la DANA o el incendio del edificio de Campanar, ambos en la Comunidad Valenciana en 2024, han puesto en evidencia una preocupante laguna: la inexistencia de protocolos específicos de actuación que contemplen la evacuación, atención y rescate de los animales afectados.

La presente contribución parte del análisis de estos casos reales para plantear una reflexión jurídico-política: ¿es posible hablar de una protección animal efectiva en contextos de catástrofe si no existen medidas operativas que eviten su abandono, sufrimiento o muerte? A pesar de que la Ley 17/2021 reformó el Código Civil español para reconocer a los animales como “seres sintientes”, y la Ley 7/2023 de protección animal estatal impone a las administraciones públicas la obligación de incluir a los animales en los planes de emergencia, la implementación de estas disposiciones ha sido, hasta el momento, insuficiente o inexistente en la práctica.

Este artículo tiene como objetivo identificar las consecuencias reales que esta omisión institucional ha podido tener para los animales en situaciones de desastre, analizar el marco normativo español aplicable, y proponer un modelo básico de protocolo estatal que articule, desde una perspectiva bioética, jurídica y operativa, la protección efectiva de los animales en emergencias. A través de un enfoque interdisciplinar que combina análisis normativo, revisión doctrinal y estudio de casos empíricos, se argumentará que la omisión no solo contraviene las obligaciones legales vigentes, sino que además incrementa los riesgos para la población humana,

desprotege emocional y materialmente a las familias multiespecie y contradice los principios fundamentales del bienestar animal, entendidos en contextos de desastre como el deber de garantizar no solo la supervivencia, sino también la seguridad, integridad emocional y reunificación con sus cuidadores (Irvine y Andre, 2022).

En última instancia, se planteará que la inclusión sistemática de los animales en los planes de protección civil no es solo un imperativo moral o simbólico, sino una exigencia jurídica y operativa coherente con la evolución normativa nacional e internacional.

## 2 MARCO CONCEPTUAL

La comprensión del papel de los animales en contextos de emergencia requiere situarse en una perspectiva que combine no sólo elementos jurídicos y éticos, sino en este caso, operativos. Tradicionalmente, el Derecho ha abordado lo que Cavalieri (2001) denomina, desde una perspectiva moral, la cuestión animal y lo ha hecho desde una óptica antropocéntrica e instrumental<sup>1</sup>, vinculada a su valor patrimonial o utilitario, como apunta decididamente Giménez-Candela (2021).

Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido un giro progresivo hacia el reconocimiento de los animales como sujetos merecedores de protección específica, en virtud de su capacidad de sentir y sufrir. Este cambio, ampliamente documentado como el “giro animal”<sup>2</sup>, coherente con la perspectiva utilitarista de Bentham<sup>3</sup> y desarrollado por Singer<sup>4</sup> y Francione<sup>5</sup> quienes, aun con diferencias de alcance, ambos subrayan la relevancia moral de la sensibilidad animal.

---

<sup>1</sup> La óptica instrumental hace referencia a una visión jurídica en la que los animales son tratados como medios para fines humanos. Esta concepción se mantiene en muchos ordenamientos a través de su clasificación como bienes muebles semovientes, salvo allí donde se ha producido una reforma profunda del estatus jurídico.

<sup>2</sup> Como ha señalado Camenzind (2021), el giro animal ha obligado incluso a corrientes éticas clásicas como el kantismo a reexaminar sus fundamentos para dar cabida a una consideración moral más directa hacia los animales.

<sup>3</sup> Bentham (2008), con su célebre frase: “La pregunta no es ¿pueden razonar?, ni ¿pueden conversar?, sino ¿pueden sufrir?” (p. 291), planteaba la importancia de la sintiencia animal y su capacidad de experimentar sufrimiento.

<sup>4</sup> Tal como señala Peter Singer (1975), uno de los fundadores de la ética animal contemporánea, la capacidad de sufrir y de disfrutar es una condición previa para que podamos hablar de intereses.

<sup>5</sup> Apunta Francione (2009) como “Bentham sostenía que, a pesar de las diferencias, los hombres y los animales se asemejan por su capacidad de sufrir, y es éste y no otro rasgo (como la capacidad de expresarse con palabras o la

Esta mutación ha sido particularmente evidente en el ordenamiento jurídico español, que ha incorporado recientemente reformas de gran calado como las, ya mencionadas, Ley 17/2021 y Ley 7/2023, que reconocen la sintiencia animal y establecen obligaciones jurídicas concretas para garantizar su bienestar. Estas normas no solo representan una variación simbólica, sino que crean mandatos jurídicos exigibles, que deben ser tenidos en cuenta también en contextos extraordinarios como las catástrofes naturales o las emergencias urbanas, en coherencia con lo que Giménez-Candela (2018) ha calificado como una transformación estructural del paradigma jurídico hacia una concepción más respetuosa con la dignidad y personalidad de los animales.

En paralelo, se ha abierto una línea de reflexión que aún se encuentra poco explorada en la doctrina jurídica: el lugar de los animales en los dispositivos de gestión del riesgo, protección civil y asistencia post-desastre. Lejos de constituir una cuestión secundaria, la presencia de animales en situaciones de emergencia tiene un impacto múltiple: afecta de forma directa a los propios animales víctimas del suceso, junto a la estabilidad emocional de sus familias, así como a la eficacia de las operaciones, a la salud pública y al cumplimiento de los principios fundamentales del derecho animal contemporáneo.

Por ello, en los siguientes apartados abordaremos, en primer lugar, el estatuto jurídico actual de los animales como seres protegidos y, en segundo lugar, la repercusión jurídica y operativa de su exclusión en los sistemas de emergencia, a fin de construir una base sólida sobre la que sustentar la propuesta normativa de este trabajo.

## **2.1 Animales como sujetos de protección en el Derecho contemporáneo**

El estatus jurídico de los animales ha evolucionado significativamente en las últimas décadas, transitando desde una concepción instrumental, guiada por el antropocentrismo histórico imperante y centrada en su valor económico o funcional

---

capacidad de razonar) el que se requiere para que los animales importen moralmente y gocen de protección jurídica." (p. 35).

---

para los humanos, hacia una perspectiva que reconoce su valor intrínseco como seres sintientes y unos intereses a salvaguardar (Nussbaum, 2023). Este cambio, impulsado por la filosofía, el desarrollo de las ciencias del comportamiento animal, la ética aplicada y la bioética, ha tenido importantes repercusiones en los ordenamientos jurídicos actuales, que comienzan a incorporar principios de protección vinculados al bienestar, la dignidad y la vulnerabilidad animal.

En este contexto, el reconocimiento de los animales como sujetos merecedores de protección específica ha dejado de ser una aspiración filosófica o doctrinal para convertirse en una exigencia normativa. La España del siglo XXI constituye un ejemplo de esta transformación, especialmente a partir de la entrada en vigor de dos normas clave anteriormente citadas: la Ley 17/2021, de reforma del Código Civil, y la Ley 7/2023, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

La Ley 17/2021, en su artículo 333 bis del Código Civil, establece que “los animales son seres vivos dotados de sensibilidad”, y modifica la calificación legal de los mismos como “cosas” para reconocer su singularidad ontológica. Este cambio no es meramente estético, sino que introduce un criterio de interpretación transversal para todo el ordenamiento jurídico, que obliga a considerar la sintiencia y el interés del animal en la resolución de conflictos jurídicos, incluidos aquellos relacionados con su custodia, uso o abandono.

La redefinición normativa de los animales como sujetos sintientes implica un replanteamiento teórico y práctico al dejar estos de ser tratados como objetos jurídicos para pasar a ser portadores de intereses morales y jurídicamente relevantes. Este marco legal cambia radicalmente la forma de analizar cualquier conflicto que les afecte y, en consecuencia, exige que las políticas públicas, incluyendo los planes de emergencia y protección civil, respondan no solo a criterios utilitarios, sino también a deberes de protección activa con base en su capacidad de sentir.

En esta misma línea, la Ley 7/2023 consolida y desarrolla el marco introducido, sólo un par de años antes, por la Ley 17/2021, configurando en poco tiempo un sistema normativo integral de protección de los animales y sus derechos, basado en principios

como la prevención, la tenencia responsable y la prohibición expresa del abandono, e impone obligaciones activas a las administraciones públicas para garantizar el bienestar animal.

Un avance que nos lleva al artículo 21 de dicha norma que, como fundamento jurídico vinculante, consagra legalmente la necesidad de integrar la dimensión animal en los dispositivos de emergencia al establecer que los planes de protección civil deberán contener medidas de protección de los animales.

En este sentido, el reconocimiento legal de la sintiencia junto al precepto citado, del que más adelante profundizaremos, representa una reconfiguración del enfoque tradicional: los animales ya no son protegidos únicamente en función de los intereses humanos, sino también en virtud de sus capacidades de sufrir, lo que los convierte en sujetos de interés jurídico propio. Aunque no puede hablarse aún de una plena subjetividad jurídica en términos tradicionales, sí se puede afirmar que el Derecho tiende a construir un estatuto intermedio, donde los animales no son titulares de derechos subjetivos en sentido estricto, pero sí son destinatarios directos de normas de protección específicas, cuya violación genera consecuencias jurídicas, incluso penales.

Este nuevo estatuto exige repensar la manera en que se diseñan e implementan las políticas públicas, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad, como las situaciones de emergencia, catástrofes naturales o evacuaciones forzosas. Ignorar a los animales en estos contextos no solo vulnera su interés legítimo a no sufrir daños evitables, sino que también contradice abiertamente el marco jurídico, que impone a los poderes públicos el deber de asegurar su protección activa y efectiva.

En definitiva, la condición de los animales como seres sintientes y titulares de protección legal específica implica que su exclusión de los planes de emergencia no es solo un problema técnico o logístico, sino un incumplimiento jurídico y ético de carácter estructural, que debe ser abordado con urgencia desde el Derecho, la bioética y la política.

## 2.2 Emergencias, desastres y animales: una intersección inexplorada

En los estudios jurídicos y de gestión de emergencias, la presencia de animales en situaciones de catástrofe ha sido tradicionalmente marginal, cuando no abiertamente ignorada. Este vacío conceptual responde, en parte, a una visión antropocéntrica arraigada en la tradición jurídica occidental, según la cual las políticas de protección civil y las acciones de socorro se diseñan exclusivamente en función de los seres humanos y sus bienes. No obstante, esta concepción ha comenzado a ser cuestionada tanto desde el Derecho como desde la bioética y la práctica operativa, a partir de una evidencia cada vez más robusta: la exclusión de los animales en la planificación y respuesta ante desastres no solo causa un daño directo a ellos, sino que también repercute negativamente en la seguridad, salud y bienestar de las personas.

Las investigaciones en sociología de desastres y psicología de emergencias han documentado de forma sistemática que la presencia de animales de compañía incide directamente en las decisiones humanas de evacuación. Diversos estudios muestran que una proporción significativa de personas se niega a abandonar su hogar si no puede llevar consigo a sus animales, lo cual retrasa evacuaciones, aumenta el riesgo para equipos de rescate y complica la logística general de la emergencia<sup>6</sup>. Esta constatación se traduce en un principio operativo fundamental: proteger a los animales en desastres no es solo una cuestión ética, sino también una estrategia de reducción de riesgos y de mejora en la eficiencia de la respuesta humanitaria.

---

<sup>6</sup> En un estudio de Heath, Voeks y Glickman (2001) identificaron que aproximadamente 1 de cada 5 animales de compañía no fue evacuado junto a sus tutores, incluso cuando estos sí lo hicieron. Las causas principales incluyeron la ausencia de refugios que admitieran mascotas, dificultades logísticas y la falta de planificación previa. Los autores concluyeron que la inclusión de animales de compañía en los planes de preparación ante desastres podría mejorar significativamente el cumplimiento de la evacuación y reducir los riesgos para animales y humanos (p. 1903). Estudios recientes en Europa también evidencian la falta de preparación ciudadana respecto al rescate animal. Los resultados del trabajo de Pereira, Cardoso y Coelho (2022) sugieren que los dueños de mascotas portuguesas tienen un conocimiento inadecuado sobre cómo prepararse para la inclusión de sus mascotas en un desastre. Por su parte, el estudio de Irvine y Andre (2022), tras el incendio de Marshall (Colorado), documentó que un número significativo de personas reingresó ilegalmente en la zona de riesgo para rescatar a sus animales, generando consecuencias para su seguridad y la de los equipos de emergencia. Esta omisión institucional se refleja también en la percepción ciudadana: una encuesta del American Kennel Club reveló que el 62 % de los tutores estarían dispuestos a ignorar una orden de evacuación si no podían llevar consigo a sus animales (AKC, 2006)

Además, en contextos de catástrofes naturales tales como inundaciones, incendios, terremotos o erupciones volcánicas, la muerte o desaparición de animales de compañía tiene un impacto psicológico profundo sobre las familias afectadas<sup>7</sup>. La pérdida de un animal no es asimilable, emocionalmente, a la pérdida de un objeto material, sino que opera en muchos casos como un auténtico duelo familiar<sup>8</sup>, especialmente en colectivos vulnerables como personas mayores, niñas y niños o personas solas. La protección animal en emergencias, por tanto, debe entenderse también como un componente esencial de la salud emocional y mental comunitaria post-desastre. La resiliencia de las comunidades ante estas situaciones está directamente vinculada al trato que reciben los animales. Integrar a los animales en los planes de protección civil no solo responde a una obligación legal y moral, sino que fortalece la capacidad de recuperación social ante los desastres.

Desde una perspectiva operativa, la omisión de los animales en los planes de protección civil genera múltiples disfuncionalidades: abandono masivo, saturación de refugios, incremento de enfermedades zoonóticas, colapso de servicios veterinarios voluntarios, y dificultades de reunificación entre animales y familias. Lejos de ser una cuestión menor o marginal, se trata de un elemento estructural de la respuesta ante emergencias, cuya ausencia compromete la eficacia y legitimidad de las actuaciones públicas.

Paradójicamente, aunque las administraciones, desde la estatal pasando por la autonómica como local, reconocen la relevancia social y emocional de los animales, esta conciencia no se traduce en protocolos específicos ni en dispositivos estables para su atención en catástrofes. La gestión institucional sigue anclada en una lógica binaria: se protege a las personas, y los animales solo en la medida en que representen un

---

<sup>7</sup> Zottarelli (2010) estudió una muestra de familias afectadas por el huracán Katrina que informaron haber perdido a sus animales de compañía durante la evacuación. Los resultados revelaron, entre otras cuestiones, que la pérdida de animales generó impactos emocionales significativos, lo que refuerza la necesidad de contemplar estos vínculos en los protocolos de emergencia.

<sup>8</sup> Cuando una familia pierde un animal, sostiene Dídac Segura (2024), vive la pérdida como un verdadero duelo, con implicaciones profundas tanto afectivas, psicológicas y, en ocasiones, incluso familiares. Vid. Conferencia inaugural, sobre la Gestión del duelo por un animal de compañía, realizada el 28 de noviembre de 2024 [Vídeo] YouTube: [https://youtu.be/\\_s3RtRDSwck](https://youtu.be/_s3RtRDSwck). Brull Barco, J. (2025). Crónica de la cuarta clínica de investigadores en Derecho Animal. DALPS (Derecho Animal-Animal Legal and Policy Studies), 3, 734–750. <https://doi.org/10.36151/DALPS.075>

peligro o una molestia. Esta visión instrumental entra en contradicción directa con la normativa, tanto nacional como internacional, que exige medidas activas de protección animal basadas en su condición de seres sintientes.

Explorar esta intersección entre emergencias y animales implica abrir un nuevo campo de análisis jurídico y bioético, donde el interés animal se articule con la protección civil, la salud pública y la seguridad ciudadana. Se trata, en última instancia, de avanzar hacia un modelo de respuesta inclusiva que recoja el reconocimiento legal de los animales en nuestras sociedades.

### **2.3 Principios bioéticos y de bienestar animal aplicables en emergencias**

La intervención en situaciones de emergencia no puede desligarse de una reflexión ética profunda sobre las obligaciones que tenemos hacia los seres vulnerables, incluidos los animales. Las catástrofes naturales, los incendios o los escenarios de evacuación masiva no solo exponen a las personas a situaciones límite<sup>9</sup>, sino que afectan directamente a millones de animales, tanto los domésticos, como los silvestres o los considerados de producción, cuyas vidas y bienestar dependen enteramente de la capacidad de respuesta humana. En este contexto, los principios de la bioética y del bienestar animal ofrecen una guía normativa y práctica para orientar la actuación pública ante estos escenarios.

El principio de no maleficencia y el deber de evitar sufrimientos evitables

Como uno de los pilares clásicos de la bioética hallamos el principio de no maleficencia establece que no debe causarse daño de forma injustificada, especialmente cuando ese daño es evitable. Apunta Siurana (2010) como Beauchamp y Childress, en el diseño de este principio, enfatizan las acciones que causan o permiten la muerte o el riesgo de muerte. Aplicado al contexto de los animales en emergencias,

---

<sup>9</sup> La prensa se ha hecho eco, recientemente, de las nefastas consecuencias derivadas de la ausencia de protocolos de evacuación y rescate animal integrados en los planes de emergencia civil. Un artículo de El País (20 de agosto de 2025) relataba el caso de una persona fallecida en un incendio en Tres Cantos (Madrid), mientras intentaba salvar a los caballos de la hípica en la que trabajaba. El titular era elocuente: "Los incendios revelan la falta de protocolos de emergencia para animales: 'No es la primera persona que fallece por intentar salvarlos'". En la misma línea, El Mundo (12 de agosto de 2025) informaba que "en esta finca perdieron la vida, además, 27 equinos", evidenciando también la falta de dispositivos eficaces para la protección animal.

este principio se traduce en la obligación de, ante todo, prevenir el sufrimiento físico y psicológico que los animales pueden experimentar cuando son abandonados, quedan atrapados sin asistencia o son privados de atención veterinaria durante una crisis, así como impedir su muerte agónica. Este deber es reforzado por la noción jurídica de sintiencia, reconocida en el derecho español, que obliga a tomar en serio la capacidad de los animales para experimentar dolor, miedo o angustia.

El principio de responsabilidad y el deber institucional de protección activa

En el contexto de desastres, la actuación pública no puede reducirse a la protección de vidas humanas y bienes materiales. Desde una ética de la responsabilidad, defendida por autores como Nussbaum<sup>10</sup> o Regan<sup>11</sup>, entre otros, los poderes públicos tienen el deber positivo de incorporar a los animales en sus dispositivos de atención y salvamento, en la medida en que su bienestar depende por completo de decisiones humanas. La responsabilidad institucional no solo se ejerce en contextos ordinarios, sino también en contextos excepcionales, cuando la vida y la integridad de los más vulnerables están en riesgo.

El principio de justicia interespecie

La justicia, entendida como la distribución equitativa de protección frente al daño, exige ampliar el círculo de consideración moral hacia aquellos que, aunque no humanos, son capaces de sufrir las consecuencias de nuestras acciones o inacciones. La exclusión sistemática de los animales de los planes de emergencia representa una forma de discriminación estructural, basada únicamente en la especie, que contradice los principios de equidad y justicia defendidos por una ética no especista. No se trata de igualar todas las formas de vida, sino de reconocer el interés legítimo de los animales a no ser abandonados ni desprotegidos en contextos de peligro.

La obligación de previsión como principio ético de gobierno

---

<sup>10</sup> Nussbaum (2023) utiliza su enfoque de las capacidades para argumentar que los humanos tienen una responsabilidad moral hacia los animales, un deber ético de asistencia, más cuando nuestras acciones afectan sus oportunidades de bienestar. Por otro parte,

<sup>11</sup> Regan (2016) desde su defensa del valor intrínseco de los animales sostiene como dicha perspectiva genera un deber moral positivo de protegerlos.

---

Finalmente, la bioética de la acción pública exige prever los riesgos conocidos y dotarse de instrumentos normativos y operativos para evitarlos o mitigarlos. El sufrimiento y la muerte de animales durante emergencias no es un fenómeno imprevisible, sino documentado y recurrente. La falta de planificación, es decir, la ausencia de protocolos de evacuación, refugios temporales o asistencia veterinaria, representa una forma de negligencia institucional desde el punto de vista ético. Una gobernanza responsable requiere traducir el reconocimiento normativo de la sintiencia animal en estructuras prácticas que garanticen su protección en todas las circunstancias, también y sobre todo en las más extremas.

### 3 ANÁLISIS NORMATIVO: MARCO LEGAL ESPAÑOL

El reconocimiento jurídico de la sintiencia animal, abordado en el capítulo anterior, no es una formulación simplemente anecdótica. En el ordenamiento español, se ha traducido en disposiciones legales concretas que obligan a las administraciones públicas a proteger activamente a los animales, también en situaciones de emergencia.

Por un lado, la Ley 17/2021 consolida el principio de que los animales no son cosas, sino seres vivos dotados de sensibilidad, lo que exige un cambio profundo en la manera en que el Derecho responde a su sufrimiento. Por otro lado, la más reciente Ley 7/2023 incorpora por primera vez en una norma estatal la obligación expresa de incluir medidas de protección animal en los planes de protección civil, así como la dotación de medios materiales y logísticos para garantizar su atención en situaciones críticas.

No obstante, a pesar del contenido claro y vinculante de estas normas, la práctica administrativa revela un desfase preocupante entre lo dispuesto por el legislador y la realidad operativa. La presente sección tiene por objetivo analizar en detalle este marco jurídico vigente, identificando sus principales mandatos, su grado de cumplimiento y las consecuencias jurídicas y sociales derivadas de su omisión.

### **3.1 La Ley 7/2023 y la obligación de los planes de emergencia con enfoque animal**

La aprobación de la Ley 7/2023 responde tanto a un cambio cultural, el progresivo reconocimiento social de los animales como parte del entorno afectivo y moral de las personas, como a una necesidad legislativa derivada del artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que obliga a los Estados miembros a tener en cuenta el bienestar animal como “seres sensibles” al elaborar e implementar sus políticas públicas.

En lo que este estudio analiza específicamente, el propio preámbulo de la Ley 7/2023 destaca que:

Los capítulos VII y VIII (*del Título I*) establecen sendas obligaciones para las administraciones territoriales, de contar tanto con protocolos de tratamiento de animales en situaciones de emergencia, muchas veces olvidados, lo que provoca consecuencias negativas en sus propietarias y propietarios, como con Centros Públicos de Protección Animal, propios o concertados, de forma que los propios ayuntamientos se involucren en la protección animal y no hagan recaer exclusivamente dicha labor en entidades privadas y sin ánimo de lucro.

Una de las innovaciones más relevantes de esta ley, aunque poco desarrollada en su aplicación práctica hasta la fecha, es la inclusión expresa de los animales en los planes de protección civil. Esta previsión aparece recogida en el Capítulo VII, titulado “Protocolos en situaciones de emergencia”, concretamente en su artículo 21, que establece: “Los Planes de protección civil contendrán medidas de protección de los animales, adecuadas a las disposiciones de esta ley.”

Las implicaciones jurídicas de este precepto son significativas. En primer lugar, se trata de una obligación legal directa para las Administraciones públicas, que ya no pueden omitir la dimensión animal en sus planes de actuación ante emergencias. En segundo lugar, aunque la norma se refiere principalmente a animales de compañía, su espíritu inclusivo y la sistemática de la ley permiten una interpretación extensiva que podría abarcar también a animales silvestres, de producción o aquellos en situaciones de vulnerabilidad.

Este artículo no formula una recomendación, sino un mandato normativo de obligado cumplimiento: los planes de protección civil deben contener medidas específicas de protección animal. Ello implica la necesaria revisión y adaptación de los planes municipales, autonómicos y estatales, incluyendo protocolos operativos de evacuación, albergue temporal, asistencia veterinaria y rescate de animales en situaciones de catástrofe o emergencia.

Esta disposición, lejos de constituir una mera declaración programática o genérica, implica una obligación jurídica concreta para todas las administraciones territoriales, incluidas las autonómicas y locales, de integrar en sus protocolos de emergencia una serie de medidas destinadas a proteger a los animales durante catástrofes naturales, evacuaciones, incendios, inundaciones o cualquier otra situación de vulnerabilidad generalizada.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, el artículo 21 debe interpretarse de forma sistemática con el Capítulo VIII de la ley, relativo a los Centros públicos de protección animal, especialmente los artículos 22 y 23, que imponen a los ayuntamientos la obligación de contar con:

Servicios de recogida y atención veterinaria 24h (art. 22.1);

Infraestructuras temporales para alojar animales tras eventos sobrevenidos (art. 22.3);

Dispositivos logísticos mínimos que garanticen condiciones higiénico-sanitarias, seguimiento post-rescate, esterilización e identificación (art. 23.1).

En conjunto, estos mandatos refuerzan el contenido operativo y exigible del artículo 21, estableciendo que los planes de protección civil no pueden limitarse a fórmulas declarativas, sino que deben articular una respuesta institucional efectiva, mediante:

la dotación de recursos humanos y técnicos especializados en rescate animal;

la incorporación de protocolos de evacuación conjunta persona-animal;

el diseño de infraestructuras adecuadas para el albergue temporal de animales;

la coordinación con entidades de protección animal legalmente registradas; y la implementación de medidas preventivas de control poblacional, especialmente en entornos urbanos donde la fauna urbana o feral puede verse afectada.

El incumplimiento de esta obligación legal no puede entenderse una omisión menor. Las administraciones públicas pueden incurrir en responsabilidad por inactividad u omisión cuando no adoptan medidas necesarias derivadas de un mandato legal expreso, como el previsto en el artículo 21 de la Ley 7/2023. En este sentido, el carácter vinculante del precepto, unido a su inserción sistemática dentro de una arquitectura legal coherente, permite afirmar que no integrar medidas de protección animal en los planes de protección civil puede constituir una infracción del deber legal. Esta infracción puede tener consecuencias tanto en la vía administrativa, por incumplimiento de obligaciones legales en el ejercicio de competencias propias, como, eventualmente, en la vía contencioso-administrativa, por lesión de derechos o por el incumplimiento del principio de legalidad.

Este marco legal adquiere especial relevancia cuando se contrasta con los casos empíricos que brevemente se mencionaron, y que se analizarán con más profundidad en los siguientes apartados, en los que la ausencia de protocolos específicos se tradujo en la muerte evitable de centenares de animales, en el sufrimiento emocional y psicológico de sus tutores, y en el colapso operativo de redes de voluntariado que actuaron sin cobertura institucional ni recursos mínimos.

Frente a esta situación, la Ley 7/2023 proporciona una base jurídica suficiente y exigible para reclamar la inclusión de protocolos de actuación específicos en emergencias con enfoque animal. Su omisión no solo compromete el bienestar animal, sino que vulnera el principio de legalidad, el principio de prevención y el mandato de protección activa impuesto por el legislador a las administraciones públicas en los términos del artículo 21.

### **3.2 La Ley 17/2021: el valor jurídico de la sintiencia animal como criterio transversal**

Como anticipamos, la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, por la que se modifica el Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia del régimen jurídico de los animales, marcó un hito legislativo en España al establecer, por primera vez en el ordenamiento jurídico estatal, que los animales no pueden ser considerados cosas, sino que son “seres vivos dotados de sensibilidad”. Esta afirmación, contenida en el nuevo artículo 333 bis del Código Civil, tiene consecuencias de gran alcance tanto desde el plano simbólico como operativo.

El reconocimiento legal de la sintiencia animal, es decir, su capacidad de experimentar placer, dolor, miedo, angustia o bienestar no constituye una mera reforma semántica, sino que introduce un principio interpretativo de carácter transversal en todo el sistema jurídico. A partir de esta reforma, cualquier actuación pública o privada que afecte a un animal debe tener en cuenta su condición de ser sintiente, y, por tanto, garantizar en lo posible el respeto a su bienestar físico y emocional.

Este principio tiene una aplicación directa e ineludible en el ámbito de la protección civil y la gestión de las emergencias. Cuando un animal es abandonado durante una catástrofe, por ejemplo, encerrado en una vivienda inundada o atrapado en un edificio en llamas, no puede ser tratado jurídicamente como un bien prescindible o sustituible. Al contrario, la sintiencia implica que ese animal está expuesto a un sufrimiento objetivo y evitable, cuya no prevención o mitigación podría constituir una infracción normativa, e incluso, en casos graves, un supuesto de responsabilidad administrativa o penal.

Desde la perspectiva de la interpretación integradora del Derecho, la sintiencia animal reconocida por la Ley 17/2021 debe entenderse en diálogo con el mandato de protección activa de la Ley 7/2023. Ambas normas conforman un corpus normativo coherente, que exige a las autoridades no solo abstenerse de causar daño a los animales, sino adoptar medidas positivas de protección cuando las circunstancias lo requieran. La gestión de las emergencias es, en este sentido, un banco de prueba

especialmente revelador: si en esos contextos límite no se garantiza el cumplimiento del principio de sintiencia, el reconocimiento legal pierde gran parte de su efectividad.

En conclusión, la sintiencia animal, como criterio jurídico reconocido legalmente, impone un estándar mínimo de protección que debe reflejarse en todos los ámbitos de la actuación administrativa, incluyendo la planificación y ejecución de medidas de emergencia. No integrarla en los protocolos de protección civil no solo supone una disfunción operativa, sino también una forma de invisibilización jurídica incompatible con el actual estado del Derecho español.

### **3.3 Evaluación del grado de cumplimiento normativo: entre el mandato legal y la inacción institucional**

La promulgación de la Ley 17/2021, que reconoce la sintiencia animal, y la Ley 7/2023, que impone a las administraciones públicas la obligación de incorporar medidas específicas de protección animal en los planes de emergencia, supone una transformación relevante del marco jurídico español en materia de bienestar animal. No obstante, el análisis empírico de recientes episodios de catástrofes en el territorio español revela una preocupante brecha entre el contenido normativo y su cumplimiento efectivo.

Tal y como se ha expuesto en los apartados anteriores, ni durante la DANA de la Comunidad Valenciana (2024) ni en el incendio del edificio de Campanar (2024) se activaron protocolos específicos para el rescate, evacuación, atención o alojamiento de animales. No existió una respuesta institucional coordinada para facilitar que las familias pudieran evacuar con sus animales de compañía, ni se establecieron dispositivos públicos veterinarios ni refugios adaptados para animales rescatados. Las cifras de animales fallecidos, heridos o desaparecidos no fueron registradas oficialmente, y toda la respuesta se basó en la actuación improvisada de particulares, organizaciones voluntarias y protectoras colapsadas.

Desde una perspectiva jurídica, entendemos que este incumplimiento generalizado del mandato previsto en el artículo 21 de la Ley 7/2023 podría entenderse

representa una infracción directa de una obligación legal. El precepto no contiene formulaciones programáticas o recomendaciones, sino un mandato claro: *“Los Planes de protección civil contendrán medidas de protección de los animales, adecuadas a las disposiciones de esta ley.”* La omisión de su desarrollo operativo supone una forma de inobservancia normativa que podría dar lugar a responsabilidad administrativa por parte de las autoridades competentes.

El incumplimiento se manifiesta en varios niveles:

Inexistencia de protocolos específicos de actuación animal en planes municipales, autonómicos o estatales de protección civil, a pesar de la vigencia de la ley.

Ausencia de mecanismos de supervisión o fiscalización por parte del Estado.

Falta de previsión presupuestaria, recursos humanos o formación específica en rescate animal dentro de los cuerpos de emergencia.

Descoordinación estructural entre administraciones públicas y entidades de protección animal, que siguen asumiendo sin apoyo institucional la carga operativa del cuidado de animales durante y después de emergencias.

Este diagnóstico se ve agravado por el hecho de que la normativa autonómica tampoco ha desarrollado instrumentos de apoyo ni mecanismos ejecutivos que faciliten el cumplimiento del mandato estatal. Con la excepción de la Comunidad Autónoma de Canarias, que sí contempla explícitamente a los animales en su Plan Territorial de Emergencias (PLATECA)<sup>12</sup>, o de Cataluña, que incluye algunas referencias

---

<sup>12</sup> El Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de Canarias (PLATECA) reconoce expresamente que los animales silvestres, de compañía y de explotaciones ganaderas pueden verse gravemente afectados en situaciones de emergencia, como quedó demostrado durante la erupción volcánica de La Palma en 2021 y los incendios forestales de Gran Canaria en 2017 y 2019. El documento subraya la necesidad de articular medidas de evacuación, refugio y alimentación para evitar el abandono y sacrificio de animales, y advierte de consecuencias añadidas como los daños económicos y ecológicos, los riesgos sanitarios, el sufrimiento emocional de los tutores y la resistencia a ser evacuados por no poder llevar consigo a sus animales. Asimismo, alerta del riesgo que supone la actuación espontánea y no coordinada de voluntarios, lo que refuerza la necesidad de protocolos oficiales integrados en los sistemas de protección civil. [Gobierno de Canarias, 2022, <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2022/207/002.html>]

tangenciales en su Plan NEUCAT (Emergencias por Nevadas)<sup>13</sup>, el resto de las comunidades carece de protocolos adaptados, equipos veterinarios móviles u orientación técnica específica para situaciones críticas. Un caso particularmente ilustrativo, como destaca Castellví (2024), es el de Extremadura, cuya propia Ley de Protección Civil (Ley 10/2019, de 11 de abril) establece que los municipios de más de 20.000 habitantes deben contar con planes de emergencia que incluyan medidas de protección para animales. Sin embargo, ni siquiera la Junta de Extremadura ha cumplido esta obligación en la actualización de sus propios planes. Como denunció la prensa recientemente, la comunidad autónoma incumple su propia ley al no incorporar protocolos para animales en situaciones de emergencia<sup>14</sup>.

Desde una perspectiva de bioética jurídica y protección efectiva, esta inacción institucional no puede considerarse neutral ni inocua. La no ejecución de una norma protectora en contextos de alta vulnerabilidad equivale, en la práctica, a una forma de negligencia estructural, cuyas consecuencias recaen directamente sobre los animales, como sujetos jurídicos protegidos, y sobre las personas que conviven con ellos.

Así pues, puede afirmarse que, hoy en día, el grado de cumplimiento del marco normativo vigente en materia de protección animal en emergencias es extremadamente bajo, y que esta omisión no solo vulnera la letra de la ley, sino también su espíritu: construir una sociedad más compasiva, responsable e inclusiva con los seres sintientes que la habitan.

---

<sup>13</sup> El Pla NEUCAT contempla expresamente la inclusión de los animales en las fases de seguimiento y evaluación de las necesidades derivadas de una emergencia. En particular, prevé medidas específicas para proteger a los animales de compañía y silvestres en cautividad, garantizando su bienestar y sus derechos. Asimismo, los protocolos de evacuación deben contemplar espacios adecuados para su alojamiento, procurando mantener la proximidad con sus responsables. En el caso de explotaciones ganaderas, se valora su aislamiento, y en situaciones de riesgo para los animales, se prevé facilitar alimentos, agua y eventualmente el transporte. También se contempla la supervisión del transporte del sector ganadero y sus posibles incidencias. [Generalitat de Catalunya, 2023, p. 23, <https://dsp.interior.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.14007/2840/document-pla-neucat.pdf>]

<sup>14</sup> Vid. 20minutos (2024, 30 de diciembre). Extremadura incumple su propia ley de protección civil al no incluir protocolos para animales en emergencias. Recuperado de: <https://www.20minutos.es/noticia/5248423/0/extremadura-incumple-su-propia-ley-de-proteccion-civil-al-no-incluir-protocolos-para-animales-en-emergencias/>.

---

## 4 CASOS EMPÍRICOS: EL IMPACTO DE LA OMISIÓN

La ausencia de protocolos específicos para la protección animal en situaciones de emergencia no es un problema teórico o marginal: tiene consecuencias reales, cuantificables y profundamente lesivas, tanto para los animales directamente afectados como para sus familias y personas vinculadas a ellos. Este apartado examina casos recientes acontecidos en el territorio español que evidencian el vacío operativo en la gestión institucional del riesgo animal durante catástrofes, así como la descoordinación de recursos, la sobrecarga del voluntariado y la generación de sufrimiento evitable.

En todos los ejemplos que se expondrán a continuación se constata que la omisión institucional no solo vulnera el mandato legal contenido en la Ley 7/2023, sino que además provoca una respuesta reactiva, improvisada y socialmente ineficiente, dejando en manos de particulares o entidades desbordadas la atención de los animales en contextos extremos.

El análisis de estos casos permitirá observar con nitidez cómo el déficit de planificación pública en materia de protección animal se traduce en riesgos jurídicos, éticos y operativos, y por qué resulta urgente cumplir con los mandatos normativos ya vigentes en el ordenamiento español.

### 4.1 La DANA en la Comunidad Valenciana (2024): una tragedia evitable

El 29 de octubre de 2024, una Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) golpeó con especial intensidad la Comunidad Valenciana, dejando un rastro de devastación en múltiples municipios, con pérdidas humanas, materiales y ecológicas. Sin embargo, una de las dimensiones más invisibilizadas del desastre fue la pérdida masiva de vidas animales y la ausencia de mecanismos institucionales adecuados para su rescate, atención veterinaria o evacuación. Este episodio ha sido señalado como un caso paradigmático de omisión administrativa, especialmente grave a la luz de la legislación vigente en materia de bienestar animal. Aunque no existen cifras oficiales consolidadas,

los datos parciales recabados por fuentes oficiales, asociaciones de protección animal y medios de comunicación revelan un panorama alarmante:

Se recuperaron 2.950 cadáveres de animales de explotaciones ganaderas<sup>15</sup> tales como vacas, cerdos, gallinas, colmenas de abejas, entre otros, aunque se estimó que la cifra real podía ser muy superior debido a la inaccesibilidad de numerosas explotaciones durante días posteriores al desastre<sup>16</sup>.

Miles de animales de compañía fallecieron ahogados, atrapados en viviendas inundadas o abandonados<sup>17</sup>, sin posibilidad de evacuación ni rescate oficial<sup>18</sup>. El caso del refugio de Carlet, donde los responsables se negaron a abandonar a los perros atrapados en sus instalaciones, refleja el vacío institucional que empujó a asumir responsabilidades de emergencia sin respaldo público<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Fuentes oficiales revelaron esta cifra, según la nota de prensa de la Generalitat Valenciana (2024, 4 de noviembre): Agricultura retira 2.950 cadáveres de animales en las explotaciones ganaderas más afectadas por la DANA. Recuperado de: <https://comunica.gva.es/es/detalle?id=387476004&site=373427411>.

<sup>16</sup> Numerosos testimonios documentan casos de animales rescatados tras días desaparecidos, atrapados bajo escombros o separados de sus familias durante la riada. Aunque muchas de estas historias no figuran en informes oficiales, ilustran el impacto emocional profundo y la falta de dispositivos institucionales de búsqueda y reunificación animal. Vid. Antena 3 Noticias. (2024, 8 de noviembre). Las mascotas, las grandes olvidadas de la DANA: rescates y búsquedas desesperadas. Recuperado de: [https://www.antena3.com/programas/y-ahora-sonsoles/mascotas-grandes-olvidadas-dana-rescates-busquedas-desesperadas\\_20241108672def98759afe00014da419.html](https://www.antena3.com/programas/y-ahora-sonsoles/mascotas-grandes-olvidadas-dana-rescates-busquedas-desesperadas_20241108672def98759afe00014da419.html).

<sup>17</sup> Según declaraciones de la presidenta de la protectora Modepran, Amparo Requena, muchos animales rescatados durante la DANA ya se encontraban en situación de maltrato o abandono, lo que agravó su vulnerabilidad y dificultó la posibilidad de identificar a sus responsables. El colapso del refugio de Carlet y la evacuación de más de 700 animales solo fue posible gracias a la movilización espontánea de la ciudadanía. Requena subrayó que, sin la ayuda espontánea de la sociedad civil, la situación habría sido aún más trágica: "Sin ella hubiese sido imposible sobrevivir". Vid. Levante-EMV. (2025, 21 de enero). Muchos animales rescatados tras la DANA venían de una situación de maltrato grave. Recuperado de: <https://www.levante-emv.com/valencia/2025/01/21/animales-rescatados-dana-venian-situacion-113562875.html>.

<sup>18</sup> La gravedad del impacto de la DANA sobre los animales fue visibilizada en medios especializados que documentaron tanto la pérdida de animales de compañía, como los daños estructurales en refugios (como el de Carlet) y la respuesta solidaria del colectivo veterinario. Se relataron casos de personas que se negaron a evacuar sin sus animales, la intervención de clínicas afectadas que siguieron operativas y el apoyo institucional entre colegios profesionales, todo ello en ausencia de un protocolo público específico. Vid. Animals Health. (2024, 30 de octubre). Los animales, los otros afectados por la DANA que supera ya el medio centenar de personas muertas en España. Recuperado de: <https://www.animalshealth.es/animaladas/animales-otros-afectados-dana-supera-ya-medio-centenar-personas-muertas-espana>.

<sup>19</sup> El refugio de Carlet sufrió daños graves tras el paso de la DANA: desplome de vallas, caída de árboles y techos arrancados. La organización lanzó un llamamiento urgente de ayuda, denunciando la falta de previsión institucional y la ausencia de coordinación para el rescate animal. Vid. Animals Health. (2024, 30 de octubre). Los animales, los otros afectados por la DANA que supera ya el medio centenar de personas muertas en España. Recuperado de: <https://www.animalshealth.es/animaladas/animales-otros-afectados-dana-supera-ya-medio-centenar-personas-muertas-espana>.

Las colonias felinas urbanas, nidos de aves y parte de la fauna silvestre local quedaron arrasadas por las corrientes de agua, el lodo tóxico y la pérdida de hábitat. A día de hoy, no se ha realizado ningún informe institucional de impacto ecológico post-desastre<sup>20</sup>.

Como vemos, la ausencia de protocolo tuvo consecuencias. En concreto, esta falta de un plan autonómico o estatal específico para la protección animal ante una emergencia provocó:

Casos de reticencia en el momento de evacuar por parte de familias que no podían llevarse a sus animales consigo, lo cual puso en peligro vidas humanas y dificultó la labor de los equipos de emergencia.

Rescates improvisados y descoordinados liderados por voluntarios, protectoras y particulares, sin medios técnicos ni apoyo institucional, generando situaciones de alto riesgo.

Saturación de refugios y protectoras, muchas de ellas afectadas por daños estructurales. Un ejemplo notable fue el del refugio de Carlet (Valencia), cuyos responsables se negaron a abandonar a los perros a su cargo pese al riesgo inminente, actuando sin respaldo institucional ni recursos de emergencia.

Problemas sanitarios graves entre los animales rescatados.

Ahora bien, frente al vacío institucional, la respuesta ciudadana fue inmediata y ejemplar, tal y como hicieron eco los medios de comunicación:

---

<sup>20</sup> Hasta tres meses después del paso de la DANA por Valencia seguían apareciendo cadáveres de animales bajo el lodo. La falta de cifras oficiales, el abandono institucional y la iniciativa ciudadana articulada a través de redes sociales fueron aspectos clave de la respuesta. Iniciativas como el refugio del Sporting de Benimaclet (que acogió a más de 530 animales) o la cuenta @animales\_dana\_valencia permitieron salvar vidas y reconectar familias, en una labor completamente al margen de las estructuras públicas. Vid. Diario Veterinario. (2025, 21 de marzo). Los grandes olvidados de la DANA: hasta tres meses después siguen apareciendo animales muertos. Recuperado de: <https://www.diarioveterinario.com/t/5222652/grandes-olvidados-dana-hasta-tres-meses-despues-siguen-apareciendo-animales-muertos>.

Se organizaron redes espontáneas de rescate a través de redes sociales, facilitando el reencuentro de familias multiespecie y el traslado de animales a lugares seguros.

Se distribuyeron más de 54.000 kg de pienso, mantas y medicamentos, en una operación impulsada por entidades de protección animal y particulares<sup>21</sup>.

Veterinarios voluntarios habilitaron clínicas móviles de atención de urgencia, pese a no existir ningún dispositivo oficial de asistencia animal ni coordinación pública de las actuaciones<sup>22</sup>.

## **4.2 El incendio de Campanar: los animales como víctimas colaterales de la omisión institucional**

El 22 de febrero de 2024, un devastador incendio arrasó un complejo residencial de 14 plantas en el Campanar (Valencia), cobrando la vida de diez personas, quince más heridas y dejando más de 100 familias damnificadas cuando sus 138 viviendas fueron destruidas. Sin embargo, al desastre se sumó una tragedia más, e invisibilizada: decenas de animales de compañía quedaron atrapados en sus viviendas sin posibilidad de ser rescate oficial. Al menos 30 animales, entre perros y gatos, fueron reportados

---

<sup>21</sup> Según datos oficiales de la Generalitat Valenciana, se entregaron un total de 53.938 kilogramos de alimentos y suministros para animales afectados por la DANA, incluyendo sacos de pienso, arena para gatos, mantas, colchonetas, transportines, antiparasitarios, desinfectantes y medicamentos. Estas ayudas llegaron desde diferentes puntos de España y de países como Francia, Holanda y Alemania, mientras que la recogida y entrega fue coordinada por la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio (2025, 27 de abril). Medio Ambiente entrega cerca de 54.000 kilos de alimentos y suministros para animales a entidades protectoras y particulares afectados por la riada. <https://comunica.gva.es/es/detalle?id=392070254&site=373428693>.

<sup>22</sup> Tras la DANA, veterinarios voluntarios improvisaron dispositivos móviles de atención veterinaria, incluyendo la colaboración con el Hospital Clínico Veterinario CEU (donde atendieron a más de un centenar de animales), la puesta en marcha de una ambulancia veterinaria medicalizada en zonas como Catarroja, y la coordinación de casi 400 profesionales a través del Colegio de Veterinarios de Valencia. Estas acciones compensaron la carencia de protocolos oficiales y estructuras estatales de asistencia animal. Vid.: Cadena Ser. (2024, 16 de noviembre). El Colegio de Veterinarios moviliza casi 400 voluntarios para ayudar a los animales y las clínicas afectados en la DANA. Recuperado de: <https://cadenaser.com/comunitat-valenciana/2024/11/16/el-colegio-de-veterinarios-moviliza-casi-400-voluntarios-para-ayudar-a-los-animales-y-las-clinicas-afectados-en-la-dana-radio-valencia>; Universidad CEU Cardenal Herrera (2024, 3 de noviembre). Veterinarios y ATVs voluntarios colaboran con el HCV CEU en la atención a un centenar de animales afectados por la DANA. Recuperado de: <https://medios.uchceu.es/actualidad-ceu/veterinarios-y-atvs-voluntarios-colaboran-con-el-hcv-ceu-en-la-atencion-a-un-centenar-de-animales-afectados-por-la-dana>; La Clínica veterinària (2024). Una ambulancia medicalizada para ayudar con la DANA. Recuperado de: <https://www.laclinicaveterinaria.com/una-ambulancia-medicalizada-para-ayudar-con-la-dana/>.

como fallecidos en el interior del inmueble<sup>23</sup>, aunque otra estimación eleva a 48 perros, 36 gatos y otros animales los murieron atrapados en los edificios<sup>24</sup>. A pesar de la magnitud del siniestro y su impacto emocional, ninguna administración proporcionó cifras oficiales sobre los animales afectados. Este recuento evidencia el patrón estructural de la invisibilización: los animales no son considerados víctimas formales en estos eventos, pese a su relevancia afectiva, familiar y ahora jurídica.

El acceso al edificio se restringió durante horas y, en algunos casos, días. Muchos residentes denunciaron que no se les permitió ingresar para rescatar a sus animales, a sabiendas de que podían estar aún con vida<sup>25</sup>. Pese a algún caso aislado como el de Coco, un gato que logró sobrevivir al ser encontrado con vida ocho días después del siniestro<sup>26</sup>, el drama de las familias que perdieron sus queridos animales subraya la ausencia de protocolos de rescate animal ante estos desastres y la falta de personal adecuado, como veterinarios o equipos especializados, que hubieran podido actuar juntamente con los servicios de emergencia.

En las semanas siguientes se desplegaron memoriales improvisados en honor a las mascotas fallecidas. Uno de los más destacados tuvo lugar junto a la escultura "Callejeros"<sup>27</sup>, símbolo de la protección animal en Valencia. Estos gestos espontáneos reflejan el profundo duelo comunitario y la percepción de que los animales son parte

---

<sup>23</sup> En base a la información trasladada oficialmente del juzgado que instruyó el caso, al menos, treinta animales, entre perros y gatos, murieron atrapados entre las llamas o desaparecieron, cifra que refleja la invisibilidad de los animales como víctimas en incidentes de esta magnitud. Vid. El Español. (2024, 12 de marzo). Las otras víctimas del brutal incendio de Valencia: más de 30 mascotas murieron, la mayoría perros y gatos. Recuperado de: [https://www.elespanol.com/valencia/20240312/victimas-brutal-incendio-valencia-mascotas-murieron-mayoria-perros-gatos/839166390\\_0.html](https://www.elespanol.com/valencia/20240312/victimas-brutal-incendio-valencia-mascotas-murieron-mayoria-perros-gatos/839166390_0.html).

<sup>24</sup> Vid. El Español (2024, 25 de febrero). Unos 48 perros, 36 gatos y otros animales murieron en el incendio de los edificios de Campanar, Valencia. Recuperado de: [https://www.telecinco.es/noticias/valencia/20240225/incendio-valencia-animales-murieron-atrapados-fuego\\_18\\_011802865.html](https://www.telecinco.es/noticias/valencia/20240225/incendio-valencia-animales-murieron-atrapados-fuego_18_011802865.html).

<sup>25</sup> A pesar de conocer que sus animales podrían estar aún con vida, a muchos residentes se les impidió el ingreso al edificio siniestrado para rescatarlos. Una mujer expresó con dolor: "Sabía que mi perro estaba en el sofá, pero no me dejaron entrar a por él. Murió quemado. No lo voy a superar nunca." Vid. El País. (2024, 28 de febrero). Vecinos del incendio en Valencia lloran la pérdida de sus mascotas: "no lo pudieron sacar". Recuperado de: <https://elpais.com/espana/comunidad-valenciana/2024-02-28/vecinos-del-incendio-en-valencia-lloran-la-perdida-de-sus-mascotas-no-lo-pudieron-sacar.html>.

<sup>26</sup> Vid. Reuters. (2024, 1 de marzo). Unlikely survivor Coco the cat found 8 days after fire in Valencia, Spain. Recuperado de: <https://www.reuters.com/world/europe/coco-cat-unlikely-survivor-found-8-days-after-fire-valencia-spain-2024-03-01/>.

<sup>27</sup> Vid. Levante-EMV. (2024, 25 de febrero). Improvisan un altar con flores en recuerdo de los animales fallecidos en el incendio. Recuperado de: <https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2024/02/27/flores-recuerdo-animales-fallecidos-incendio-valencia-98719362.html>.

integral de la familia, y por consiguiente merecen protección institucional en situaciones de emergencia.

Este desastre, al igual que la DANA, es un claro ejemplo de omisión administrativa no solo en términos logísticos, sino también jurídicos. El incumplimiento de los artículos 21 y 22 de la Ley 7/2023, junto con el mandato de sintiencia de la Ley 17/2021, resultó en la muerte de decenas de animales, sufrimiento humano evitable y una clara falla institucional. En este sentido, el caso de Campanar refuerza la urgencia de diseñar y desplegar protocolos obligatorios de protección animal en emergencias, que sean efectivos, coordinados y respetuosos con los vínculos afectivos humano-animal.

## **5 PROPUESTA DE PROTOCOLO ESTATAL DE ACTUACIÓN ANTE EMERGENCIAS CON ANIMALES**

La adopción de un protocolo estatal específico para la atención a animales en contextos de emergencia constituye no solo un imperativo ético y jurídico derivado del reconocimiento de su sintiencia, sino también una necesidad técnica en el diseño de políticas públicas eficaces, integradoras y basadas en la evidencia.

Como hemos analizado, la ausencia de un modelo claro ha generado respuestas fragmentadas, improvisadas y desiguales, con consecuencias graves tanto para los animales como para sus familias y personas vinculadas a ellos. En este apartado se propone una arquitectura básica para un protocolo de referencia, adaptable a distintos niveles territoriales y tipos de emergencia.

### **5.1 Objetivos, gestión y actores implicados**

Los objetivos generales del protocolo deberían contemplar, al menos, los siguientes puntos:

Garantizar la protección efectiva de los animales en caso de emergencia o desastre.

Facilitar la evacuación segura y conjunta de animales y personas.

Integrar a los animales como parte estructural de la planificación de emergencias y no como, hasta el momento, una cuestión secundaria o residual.

Proteger el vínculo afectivo y familiar multiespecie, minimizando el impacto emocional y logístico.

Impulsar la formación del personal de emergencia y promover la sensibilización ciudadana.

Prever albergues temporales para los animales y sus familias.

Establecer convenios con clínicas, protectoras y veterinarios voluntarios.

Asimismo, los protocolos deberían contemplar un enfoque multiespecie, que incluyera animales de compañía, de producción, fauna urbana y silvestre, adaptándose a distintos tipos de emergencias y realidades territoriales.

En cuanto a la gestión de la emergencia y los actores implicados, la respuesta generaría, al menos, lo siguiente:

Activación inmediata de equipos con competencias específicas en bienestar animal.

Disponibilidad de transporte adaptado, atención veterinaria y espacios de acogida seguros.

Coordinación entre los cuerpos operativos y de emergencias, junto al resto de servicios públicos activados, con veterinarios y entidades de protección animal.

Reagrupación de animales con sus familias o reubicación responsable.

Evaluación de impactos físicos y emocionales.

Reposición de bienes esenciales y seguimiento post-rescate.

## **5.2 Recursos necesarios y escalabilidad**

El protocolo debe asegurar un umbral mínimo de recursos materiales, logísticos y humanos, garantizado en todo el territorio nacional, y escalable conforme a la

intensidad del desastre, siguiendo principios de proporcionalidad y subsidiariedad. De entre los recursos básicos imprescindibles se deberían contemplar:

Kits móviles de emergencia animal (transportines, botiquín veterinario, lectores de microchip).

Centros de acogida temporales con capacidad mínima adaptada por población.

Plataforma digital de identificación de animales extraviados y reunificación.

Materiales informativos para responsables humanos y guías de autocuidado en emergencias.

Este protocolo da cumplimiento directo a mandatos legales ya vigentes. Por un lado, la Ley 17/2021, al reconocer a los animales como seres sintientes, impone una nueva mirada jurídica que exige su consideración en todos los ámbitos de actuación pública, incluida la gestión de emergencias. Por otro, la Ley 7/2023, en su articulado ya obliga a las Administraciones a incorporar medidas de protección animal en los planes de Protección Civil, crear centros públicos de protección animal y habilitar servicios de recogida y atención veterinaria 24 horas. Un protocolo estatal daría coherencia, operatividad y homogeneidad a este mandato, evitando desigualdades territoriales. Este diseño se alinea además con el principio de legalidad y con el artículo 13 del TFUE, que impone tener en cuenta el bienestar animal en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Implementar un protocolo de actuación específico en emergencias con animales no solo beneficia a los animales; también mejora los resultados globales de las operaciones de emergencia. Entre las ventajas destacarían:

Reducción del riesgo para personas que rehúsan evacuar si no pueden llevar consigo a sus animales.

Prevención de crisis sanitarias derivadas del abandono, muerte masiva o hacinamiento de animales: zoonosis, descomposición de cadáveres, plagas.

Contención del estrés postraumático y el duelo complicado, al proteger el vínculo afectivo entre personas y sus animales.

Mayor eficacia de la respuesta institucional, al actuar de manera coordinada, proactiva y preventiva.

Cumplimiento del mandato constitucional, europeo y legal, evitando litigios por responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

## 6 CONCLUSIÓN

La presente investigación ha evidenciado que la protección animal en situaciones de emergencia continúa siendo un área gravemente desatendida por las administraciones públicas, a pesar de que el ordenamiento jurídico español ha dado pasos decisivos en el reconocimiento de los animales como seres sintientes, dotados de valor moral y afectivo, y merecedores de una protección activa por parte del Estado.

A lo largo del artículo se ha mostrado cómo, a pesar de las reformas legislativas recientes, no existe una estructura estatal operativa que garantice la atención de los animales durante incendios, inundaciones, evacuaciones masivas o catástrofes naturales.

El análisis de casos empíricos ha permitido constatar que esta omisión institucional tiene consecuencias directas y graves: la pérdida masiva de vidas animales, el sufrimiento emocional de las familias multiespecie, riesgos sanitarios innecesarios y una sobrecarga del voluntariado que actúa sin respaldo público.

Frente a esta situación, urge que las Administraciones públicas, en todos sus niveles, cumplan con el mandato legal ya vigente. El artículo 21 de la Ley 7/2023 no constituye una recomendación aspiracional, sino una obligación jurídica expresa: los planes de protección civil deben contener medidas concretas para la protección de los animales. Su incumplimiento puede derivar en responsabilidad administrativa e incluso contenciosa por omisión de deberes legales.

En definitiva, es necesario abandonar la lógica reactiva e improvisada y avanzar hacia una gestión profesionalizada del riesgo animal, basada en la planificación preventiva, la coordinación intersectorial y la formación de equipos especializados. Los animales no pueden seguir siendo víctimas invisibles en los planes de emergencia.

Contamos con el marco legal, con la experiencia ciudadana acumulada y con ejemplos de buenas prácticas. Lo que falta, ahora, es voluntad política, coherencia institucional y compromiso efectivo.

## REFERENCIAS

BENTHAM, Jeremy. *Introducción a los principios de la moral y la legislación*. Buenos Aires: Claridad, 2008.

BRULL BARCO, Joan. Crónica de la cuarta clínica de investigadores en Derecho Animal. DALPS (Derecho Animal - Animal Legal and Policy Studies), Valencia, v. 3, p. 734–750, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.36151/DALPS.075>.

CAMENZIND, Sabine. Kantian Ethics and the Animal Turn. On the Contemporary Defence of Kant's Indirect Duty View. *Animals*, Basel, v. 11, n. 2, p. 512, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/ani11020512>.

CAVALIERI, Paola. *The animal question: why nonhuman animals deserve human rights*. New York: Oxford University Press, 2001.

FRANCIONE, Gary L. Animales ¿Propiedad o personas? *Teoría & Derecho*. Revista de Pensamiento Jurídico, Valencia, n. 6, p. 31–59, 2009. Disponible en: <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/262>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. Pla especial d'emergències per nevades a Catalunya (NEUCAT). Disponible en: [https://interior.gencat.cat/ca/arees\\_dactuacio/proteccio\\_civil/plans-proteccio-civil/plans-especials/neucat/index.html](https://interior.gencat.cat/ca/arees_dactuacio/proteccio_civil/plans-proteccio-civil/plans-especials/neucat/index.html).

GIMÉNEZ-CANDELA, Marita. Estatuto jurídico de los animales en el Código Civil. La esperada descosificación animal. *Revista dA. Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, Barcelona, v. 12, n. 2, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/da.582>.

GIMÉNEZ-CANDELA, Marita. Dignidad, sentiencia, personalidad: relación jurídica humano-animal. *Revista dA. Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, Barcelona, v. 9, n. 2, p. 5–16, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/da.346>.

GOBIERNO DE CANARIAS. Decreto 195/2022, de 6 de octubre, por el que se modifica el Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Canarias (PLATECA), aprobado mediante Decreto 98/2015, de 22 de mayo. *Boletín Oficial de Canarias*, n. 207, disposición 3139, 2022. Disponible en: <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2022/207/002.html>.

HEATH, S. E.; VOEKS, S. K.; GLICKMAN, L. T. Epidemiologic features of pet evacuation failure in a rapid-onset disaster. *Journal of the American Veterinary Medical Association, Schaumburg*, v. 218, n. 12, p. 1898–1904, 2001. Disponible en: <https://doi.org/10.2460/javma.2001.218.1898>.

IRVINE, Leslie; ANDRE, Casara. Tracking the Effects of the Marshall Fire on Pets and People. *Natural Hazards Center Quick Response Research Report Series, Report 347*. Boulder: University of Colorado Boulder, 2022. Disponible en: <https://hazards.colorado.edu/quick-response-report/tracking-the-effects-of-the-marshall-fire-on-pets-and-people>.

NUSSBAUM, Martha C. *Justicia para los animales. Una responsabilidad colectiva*. Barcelona: Ediciones Paidós, 2023.

OLIVERA OLIVA, Myriam. Familia multiespecie. Estudio de las recientes resoluciones judiciales en Colombia y España. *DALPS (Derecho Animal - Animal Legal and Policy Studies)*, Valencia, v. 2, p. 442–459, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.36151/DALPS.030>.

PEREIRA, Zélia; CARDOSO, Luís; COELHO, Ana C. Differences in disaster preparedness among dog and other pet owners in Oporto, Portugal. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 1490–1495, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/dmp.2021.159>.

REGAN, Tom. *En defensa de los derechos de los animales*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica – Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

SEGURA, Dídac. La gestión del duelo por un animal de compañía [Vídeo]. YouTube, 2024. Disponible en: [https://youtu.be/\\_s3RtRDSwck](https://youtu.be/_s3RtRDSwck).

SIURANA APARISI, Juan Carlos. Los principios de la bioética y el surgimiento de una bioética intercultural. *Veritas*, Santiago de Chile, n. 22, p. 121–157, 2010. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-92732010000100006>.

ZOTTARELLI, Lisa K. Broken bond: An exploration of human factors associated with companion animal loss during Hurricane Katrina. *Sociological Forum*, Hoboken, v. 25, n. 1, p. 110–122, 2010. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1573-7861.2009.01159.x>

## CONTRIBUCIONES DE AUTORÍA

### 1 – Joan B. Brull Barco

Doctorando en Derecho en la Universitat de Girona

<https://orcid.org/0009-0004-1654-5731> • [joanbrullb@gmail.com](mailto:joanbrullb@gmail.com)

Contribuição: Escrita – Primeira redação

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

BARCO, J. B. B. Animales en emergencias: un vacío operativo frente a una obligación legal. el caso español tras la dana de Valencia. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, Santa Maria, v. 09, e94920, 2025. DOI 10.5902/2316302494920. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1414650994920>. Acesso em: XX/XX/XXXX.

Direitos autorais 2025 Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global