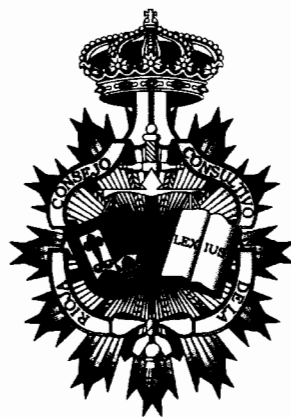


CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



DICTAMEN

85/18

***PROPOSICIÓN DE LEY DE INICIATIVA LEGISLATIVA
POPULAR (ILP), DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES,
TRAS SU TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.***



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

En Logroño, a 14 de septiembre de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

85/18

Correspondiente a la consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja, sobre la *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (ILP), de Protección de los animales, tras su tramitación parlamentaria.*



ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

1. La Mesa del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, una Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (ILP), de Protección de los animales, constando en el expediente los siguientes documentos relativos a su tramitación parlamentaria:

- Enmiendas parciales presentadas por los Grupos Parlamentarios (calificadas por la Mesa de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en su sesión de 6 de junio de 2017 y publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja (BOPLR) núm. 133, de 7 de junio de 2017, Serie A).
- Acuerdo, de fecha 8 de febrero de 2018, de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por el que se designó la Ponencia que había de informar la Proposición de Ley (publicado en el (BOPLR) núm. 176, de 12 de febrero de 2018, Serie A).
- Informe de la Ponencia, de 13 de junio de 2018 (publicado en el (BOPLR) núm. 201, de 19 de junio de 2018, Serie A).
- Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, así como Acuerdo de designación del Diputado que ha de presentar el dictamen ante el Pleno del Parlamento, ambos de 27 de junio de 2018 (publicados en el (BOPLR) núm. 207, de 2 de julio de 2018, Serie A).



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

-Enmiendas de los Grupos parlamentarios para defender en el Pleno sobre la Proposición de ley (publicadas en el (BOPLR) núm. 208, de 3 de julio de 2018, Serie A).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 4 de julio de 2018, registrado de entrada el 5 de julio de 2018, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remitió, al Consejo Consultivo y para dictamen el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara el 25 de noviembre de 2016 por el que se resuelve solicitar dictamen de dicho Consejo sobre la Proposición de Ley que nos ocupa.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado y registrado de salida el 6 de julio de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

1. El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo "*prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara*).



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo; informe que *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*. En todo caso, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá solicitar por propia iniciativa el informe del Consejo Consultivo.

Con anterioridad, este Consejo Consultivo emitió el dictamen D.2/17, sobre esta Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (ILP); pero, en ese caso, nuestro dictamen versó exclusivamente sobre las siguientes cuestiones planteadas por la Mesa en su petición: i) la observancia de la CE, el EAR'99 y el resto del ordenamiento jurídico, así como la competencia de la CAR para regular materias recogidas en dicho texto, y ii) las facultades de actuación de la Mesa ante una ILP sobre la que se advertía la tacha de inconstitucionalidad u oposición al EAR. Por lo tanto y aunque se ha emitido dictamen por este Consejo sobre la presente ILP, lo cierto es que, dado lo concreto de las cuestiones que se nos plantearon, no afecta a la emisión del presente la prohibición contenida en el artículo 102.3 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001 (RPR'01), según el cual *en ningún caso podrán presentarse solicitudes de informe respecto a los Proyectos y Proposiciones de Ley ya informadas por el Consejo Consultivo de acuerdo con los anteriores apartados*.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*. Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Más en particular -y como ya sostuvo este Consejo en su dictamen D.1/96 en interpretación del entonces vigente art. 98.1 a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración pública de La Rioja- *“el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre Proposiciones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía (actualmente en su redacción de 1999, EAR'99), lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse «bloque de la constitucionalidad»- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas”*.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

2. Por otra parte, la iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es una Proposición de Ley promovida en el ejercicio de una iniciativa legislativa popular (arts. 20, EAR'99, y 91.c) y 107.3, RPR'01). Por esa razón, y como es lógico, a diferencia de lo que acontece con los Proyectos de Ley (cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno de La Rioja ex. arts. 20, EAR'99, y 91 b) y 92, RPR'01), no ha tenido lugar, en este caso, la tramitación del procedimiento previo previsto por el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, por lo que este Consejo no puede formular ninguna consideración al respecto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuya Proposición se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende.

2. A esta cuestión de la competencia de la CAR para legislar en la materia de protección animal, ya nos referíamos en nuestro dictamen D.2/2017, en el que señalábamos la doctrina que seguidamente reiteramos en este dictamen.

Un análisis adecuado de esta cuestión debe partir de una primera constatación: la Constitución Española de 1978 (CE) no recogió, entre las listas de materias de los arts. 148 y 149 CE, ninguna referencia expresa a la protección animal. En otros términos, el constituyente no tipificó la protección de los animales o el bienestar animal como un ámbito material *específico* de la acción de los poderes públicos, susceptible de contemplación autónoma, y, como tal, sujeto a unas u otras fórmulas de atribución y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Siendo ello así, la Comunidad Autónoma de La Rioja –al igual que las restantes– podía haber asumido en su Estatuto competencias sobre una materia que se hubiera descrito expresamente como *protección animal* (art. 149.3 *inciso primero* CE), algo que, sin embargo, no ha sucedido, pues el EAR'99 no establece ninguna previsión explícita al respecto.

De hecho, sólo son dos las Comunidades Autónomas que contienen, entre los listados de materias sobre las que asumen competencias, menciones expresas a la protección animal: las de Cataluña ("*protección de los animales*", art. 116.1 c) de la LO 6/2006, de 19 de julio, aprobadora de su Estatuto de Autonomía), y Andalucía ("*protección y bienestar animal*", art. 48.3 a) de la LO 2/2007, de 19 de marzo, aprobadora de su Estatuto de Autonomía). Y, aun en ambos casos, esa materia tampoco se configura de manera plenamente autónoma, sino como comprendida dentro de la más general de ganadería, agricultura, pesca y aprovechamientos forestales.

Esto dicho, es de aclarar que esta falta de atribución expresa de la competencia en materia de protección animal en el EAR'99 no determina, sin embargo, la atribución de la misma al Estado central, en aplicación de la cláusula de residuo contenida en el art. 149.3, inciso segundo, CE, ya que, como veremos seguidamente, la protección animal conforma una "política transversal" que resulta amparada por diversos títulos competenciales tanto de las Comunidades Autónomas (y, en concreto, de la CAR) como del propio Estado central, de lo que resulta una habilitación competencial implícita, cuya posibilidad ha reconocido el TC (cfr, p.e, la STC 17/90).

3. La protección animal como *política transversal*.

En efecto, la protección animal no es, en nuestro orden constitucional, un ámbito ajeno o sustraído a la actuación, en sus más variadas manifestaciones, de los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos. Bien al contrario, la protección y bienestar de los animales constituye un bien jurídico cuya tutela ha de perseguirse –si se quiere, de modo *horizontal* o *transversal*– en la regulación normativa de los distintos ámbitos sectoriales en los que, por unas u otras razones, están presente los animales. Basta con pensar, a título de ejemplo, en el uso y aprovechamiento que puede hacerse de los animales en la *ganadería*, en los *espectáculos públicos*, o en la *caza*; en su contemplación *civil* como bienes semovientes objeto de propiedad y de relaciones jurídico-privadas (arts. 355, 357, 610, 1.491 del Código civil); en la necesidad de articular una tutela *penal* frente a conductas que entrañen crueldad o maltrato; o que hagan uso de ellos en términos incompatibles con la *seguridad ciudadana*; en su propia condición de "*elementos integrantes*" del medio ambiente natural (STC 102/1995, F.J.3).

Cuando menos, y a falta de otra fundamentación constitucional más específica, la protección animal, constituye una exigencia comprendida dentro del principio rector



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

proclamado por el art. 45 CE, a cuyo tenor *“todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”*, así como *“el deber de conservarlo”*. A partir de ahí, y conforme a su propia naturaleza de principio rector (art. 53.3 CE y, por todas, STC 19/1982), habrá de informar *“la actuación de los poderes públicos”* y, singularmente, *“la legislación positiva”*.

Tal vez por ello, y aun sin esa explícita mención constitucional, en nuestro Derecho han proliferado normas (estatales y autonómicas, de rango legal y reglamentario) cuyo objeto es la protección animal.

Sin necesidad de citar antecedentes normativos, que se remontan hasta nuestro Derecho histórico, bastará aquí con enumerar (como puede comprenderse, la lista sería muy extensa) la Ley estatal 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, o las diversas leyes autonómicas referidas por el Letrado Mayor del Parlamento en las páginas 5 y 6 de su informe.

De donde resulta que ni el Estado ni las Comunidades autónomas han precisado de una previa y expresa consignación constitucional o estatutaria de la materia denominada *protección animal* para regular aquellos aspectos que, en unos u otros ámbitos sectoriales, afectaran a ese bien jurídico y reclamaran su tutela. Puede reseñarse así que, tanto en el caso de Cataluña como en el de Andalucía, la aparición en sus Estatutos de una mención expresa a la protección animal es posterior y sobrevenida a sus propias Leyes de Protección animal (la andaluza 11/2003, de 24 de noviembre y las catalanas 3/1988, de 4 de marzo y 22/2003, de 4 de julio, actualmente sustituidas por el vigente Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril).

Pues bien, entre las Leyes autonómicas dictadas al respecto, se encuentra nuestra Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales, modificada por la Ley 2/2000, de 31 de mayo, que aborda materias -lo adelantamos ya- muy semejantes a las que son objeto de la Proposición analizada, y que lo hace, en no pocos preceptos, de modo idéntico o muy parecido.

Y es que, como indica el Consejo de Estado, en su Dictamen de 23 de noviembre de 2006 (nº 2135/2006), emitido con ocasión de la que luego sería Ley estatal 32/2007, ya citada:

“Es cierto que la Constitución Española, a diferencia de los Tratados Constitutivos (y proyecto de Constitución para Europa) no menciona el bienestar de los animales ni en los artículos que distribuyen competencias del Título VIII ni en ningún otro precepto. Y también es cierto que la legislación autonómica utiliza títulos competenciales sobre variadas materias (normalmente la “exclusiva” de agricultura y ganadería, aunque también en algunos casos en la de sanidad o higiene, así como en las de medio ambiente, caza y pesca fluvial, investigación, cultura, comercio, ocio o espectáculos), aunque muchas de las leyes autonómicas no mencionan título competencial alguno en el correspondiente Estatuto de Autonomía... La política del bienestar de los animales puede tener el carácter, como ocurre con otras muchas políticas que acabaron por afianzarse como funciones del



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

*Estado contemporáneo en el último cuarto del siglo pasado, bien de política **sustantiva ad hoc**, bien de **política transversal**, informadora de la actuación de otras políticas “.*

Pues bien, desde esa consideración del bienestar animal como “*política transversal*” se comprende inmediatamente que, en la protección animal, inciden numerosos títulos materiales que -ahora sí- aparecen recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; por lo que habrá de estarse, en el caso cada uno de ellos, al concreto régimen de distribución competencial que resulte del *bloque de constitucionalidad*.

4. La protección animal como competencia de la Unión Europea.

Por otra parte, la protección animal se ha intensificado extraordinariamente en el ordenamiento jurídico español como consecuencia del influjo generado por el Derecho de la Unión Europea, en virtud de sus principios de *efecto directo* y *primacía*. Como recuerda el Consejo de Estado en su Dictamen de 23-11-2006:

“... la Unión Europea ha venido publicando legislación sobre bienestar animal desde hace más de 30 años ... El bienestar de los animales alcanzó rango superior al ordinario en el Derecho comunitario, al incorporarse al mismo con carácter de Tratado Constitutivo, a través de uno de los Protocolos anexos al Tratado de Maastricht, que sigue vigente en el actual Texto Consolidado y cuyo texto fue recogido, como artículo 121, por el proyecto de Tratado por el que se establece la Constitución Europea, cuya única diferencia con el Protocolo consiste en que incluye la frase “como seres sensibles”, no en el preámbulo sino en la propia parte normativa del texto”.

Pues bien, el art. 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que:

“Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando, al mismo tiempo, las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional”.

Como se ve, esa previsión del Derecho originario de la UE –que, por lo demás, eleva al primer orden normativo el principio de protección de los animales- resulta de todo punto coherente con el carácter *transversal* de las *exigencias en materia de bienestar de los animales* que hemos afirmado en el apartado anterior, pues esas exigencias, conforme al TFUE, han de inspirar las diversas políticas de la Unión en los múltiples ámbitos sectoriales a los que el precepto alude.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

5. Títulos competenciales que habilitan a la CAR para regular la materia “protección animal”.

A partir de aquí, en una consideración necesariamente general, la CAR ha asumido competencias muy diversas que le permiten intervenir, con una u otra intensidad, en la normación del régimen jurídico de la protección animal:

-Así, de entre las competencias exclusivas enumeradas por el art. 8 EAR'99, deben destacarse las que existen en materia de *“ordenación y planificación de la actividad económica ... dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”* (art. 8.1.4), *“comercio interior”* (art. 8.1.6), *“publicidad”* (art. 8.1.13), *“ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía”* (art. 8.1.19), *“pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza”* (art. 8.1.21), *“cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de La Rioja.”* (art. 8.1.23), *“investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado”* (art. 8.1.24) o *“espectáculos”* (art. 8.1.29).

-Y, en cuanto a las competencias que permiten el desarrollo de la legislación básica del Estado (art. 9 EAR'99), han de destacarse las de *“protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente”* (art. 9.1.1), *“defensa del consumidor”* (art. 9.1.3), *“sanidad”* (art. 9.1.5), y *“régimen local”* (art. 9.1.8).

6. Títulos competenciales del Estado que operan como límites y condicionantes de las competencias autonómicas en esta materia.

Naturalmente, los títulos competenciales de que dispone la CAR deben entenderse en relación con aquellos que ostenta el Estado, y que igualmente inciden en la normación de la materia que nos ocupa. En la medida en que operan como límites y condicionamientos de las propias competencias autonómicas, su estudio permite precisar, correlativamente, el alcance de éstas:

A) Desde luego, entre esos títulos están los invocados por el legislador estatal como justificadores de la Ley 32/2007, cuya DF 2ª se refiere, fundamentalmente, a los arts. 149.1.13 y 16 CE (*“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”* y *“bases y coordinación general de la sanidad”*).

Respecto del primero de ellos (que, como hemos visto, matiza las competencias autonómicas en materia de ganadería *ex art. 8.1.19 EAR'99*), el Consejo de Estado razona que: *“de admitirse que los aspectos transversales (en este caso, el bienestar animal) no tienen relevancia económica, se produciría una disociación entre la política agrícola, amparada en sus aspectos de “bases y coordinación” en la cláusula de actividad*



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

económica; por ello, resulta correctamente invocado dicho título competencial, como se ha venido haciendo tradicionalmente”.

Sobre la **sanidad** (art. 149.1.16 CE), parece patente la conexión entre bienestar animal y sanidad animal; así como entre aquél y la salud humana, pues, en palabras del Consejo de Estado, *“la calidad de los alimentos está íntimamente conectada con el bienestar de los animales”.*

Pues bien, con fundamento en estos títulos, el Estado ha dictado, por ejemplo, el RD 37/2014, de 24 de enero, que regula aspectos relativos a la protección de los animales en el momento de la matanza, desarrolla el art. 6 de la Ley 32/2007 y viene a establecer la regulación requerida por el Reglamento comunitario 1.099/2009, de 24 de septiembre.

Pero, yendo más allá, y como razona el Consejo de Estado, los títulos estatales no se agotan ahí, sino que el Estado goza de otras competencias, algunas de las cuales se analizan sintéticamente a continuación, por razón de su relación con los aspectos que serán objeto de análisis en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen.

B) Corresponde, así también, al Estado la competencia en materia de *“fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”* (art. 149.1.15 CE), aspecto que le habilita a regular la experimentación con animales; y, a esa regulación, se remite, por lo demás, el art. 4.3 del texto objeto de este dictamen.

C) De otra parte, el Estado puede dictar normas básicas en **materia medioambiental** con arreglo al art. 149.1.23 CE (a cuyo amparo se acogen buena parte de las disposiciones de protección de la fauna que contiene la Ley 32/2007), sin perjuicio de las *“normas adicionales de protección”* que pueden establecer las Comunidades Autónomas, que, como es el caso de La Rioja, tengan competencia para el desarrollo legislativo en materia medioambiental (*cf.* art. 9.1 EAR '99).

D) Por lo demás, el legislador estatal ha ejercido sus competencias en materia de **legislación penal** (art.149.1.6ª CE) para proteger penalmente a los animales frente a las conductas de maltrato o abandono tipificadas por los arts. 337 y 337 *bis* del Código Penal (CP), aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre; o frente a las que puedan producirles daños de tipo medioambiental (arts. 325 y ss CP, por ejemplo).

E) El Estado también ha empleado su competencia en materia de **seguridad pública** (art. 149.1.29 CE), por ejemplo, al aprobar la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana, que tipifica como infracción administrativa leve la conducta consistente en *“dejar sueltos, o en condiciones de causar daños, animales feroces o dañinos, así como abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida”.*





CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Por otra parte, la materia de seguridad pública es -aunque en buena medida colindante- distinta de la regulación de los *espectáculos públicos* que, a su vez, constituye una competencia autonómica exclusiva (art. 8.1.29 EAR'99). Y, así, la STC 177/2016 y las en ella citadas (p.e, la STC 148/2000), han aclarado que las competencias autonómicas en materia de espectáculos públicos comprenden (además de la regulación sustantiva de las "reglas técnicas y de arte") la denominada "policía de espectáculos", la cual permite regular "las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes, a través de una intervención administrativa ordinaria de carácter normal y constante". Por el contrario, la "seguridad pública", a que se refiere el art. 149.1.29 CE, entendida en su sentido estricto, tiene por objeto las "medidas extraordinarias" que han de adoptarse cuando aquella intervención habitual resulte insuficiente, de modo que "la intervención de las fuerzas de seguridad" se conciba "como elemento integrante del sistema preventivo habitual del espectáculo".

Pues bien, conforme a las Sentencias citadas del TC, la competencia autonómica en materia de policía de espectáculos permite a las Comunidades Autónomas "regular aspectos que rodean al festejo taurino, como, por ejemplo, el establecimiento de restricciones de acceso en función de la edad", previsión que contiene el art. 6.3 del texto analizado.

Adicionalmente, la competencia autonómica en materia de *espectáculos públicos* incluye también la regulación de las denominadas "Escuelas taurinas", a las que se refiere el art. 11.1 b) de la Ley 10/1991, de 4 de abril, de Potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, y los arts. 92 y ss de su Reglamento de desarrollo (aprobado por RD 145/1996, de 2 de febrero); pues, en efecto, conforme a la DA de la Ley 10/1991, la regulación en ella contenida será de aplicación en defecto de la que las Comunidades Autónomas pueden aprobar en ejercicio de sus competencias en materia de *espectáculos taurinos*.

Sin embargo, la competencia autonómica en la sub-materia de *espectáculos taurinos* no es absoluta, pues no puede ejercerse de modo tal que haga ineficaces otros títulos competenciales, como el que el Estado tiene en materia de cultura (art. 149.2 CE). Al respecto, la STC 177/2016 ha declarado inconstitucional la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, que había declarado la prohibición de ciertos espectáculos taurinos; pues esa prohibición -razona el Alto Tribunal- entrañaría dejar sin efecto las previsiones que, en punto a la tauromaquia, establece la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, dictada por el Estado al amparo de aquel título competencial.

F) Mención aparte merece la competencia del Estado en *materia civil* (art. 149.1.8º CE), ámbito en el que algunos preceptos de la Proposición de Ley pretenderían incidir.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Como hemos reiterado en otros dictámenes (por todos, D.9/97, D.9/01, D.57/03, D.61/03, D.11/04, D.28/04, D.8/05, D.51/07, D. 47/13, 50/14 y, muy especialmente, el D.79/07, a los que nos remitimos), la existencia de una competencia autonómica –aun exclusiva- sobre una materia determinada no significa que, al ejercer tal competencia, no deba la Comunidad Autónoma respetar la competencia exclusiva que, en materia de legislación civil, atribuye al Estado el artículo 149.1.8.^a CE; pues tal competencia no permite regular las relaciones jurídicas entre particulares que, sometidas al Derecho privado, se suscitan en el ámbito de la realidad social que constituye el sustrato material de dicha competencia autonómica; sino, al amparo de sus competencias específicas, *normar o establecer la posición jurídica de su Administración pública frente a los particulares afectados por el ejercicio de tales competencias propias*.

Como en esos casos señalamos, la regulación autonómica se despliega así en la relación *jurídico-pública* (vertical) que se entabla entre la Administración y el administrado y sólo puede anudar a su cumplimiento o incumplimiento consecuencias de índole estrictamente jurídico-administrativa, como, por ejemplo, en este caso, la imposición de sanciones administrativas o la prohibición del ejercicio de ciertas actividades; pero no efectos *jurídico-privados* (propios de la relación horizontal, *inter privados*) como la nulidad de un contrato o negocio jurídico.

Esta misma idea la expresamos ya en nuestro dictamen D.61/03, en materia de montes y aprovechamientos forestales, cuando aclaramos que las competencias autonómicas abarcan la posibilidad de definir:

“El régimen jurídico aplicable a la entidad pública correspondiente, así como el procedimiento administrativo procedente o, en su caso, las infracciones y sanciones, también administrativas, que pudieran derivarse. En todos estos aspectos, puede intervenir la Administración dictando los correspondientes actos que, obviamente, pueden ser recurridos en vía contencioso-administrativa, a la que compete revisar si, al dictarlos, la Administración ha observado la competencia, el procedimiento y los requisitos legales correspondientes, pero todo ello sin pronunciarse en el fondo sobre los derechos privados eventualmente implicados, los cuales, única y exclusivamente, pueden ser definidos por la jurisdicción civil ordinaria”.

G) En cuanto a la regulación de los *procedimientos administrativos* que hayan de tramitarse para el ejercicio de las funciones y potestades reguladas por la Ley de cuya aprobación se trata (p.e, procedimientos sancionadores o procedimientos para la obtención de autorizaciones de Centros de acogida y Núcleos zoológicos, entre otros), el Estado es competente para la regulación del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), y, en virtud de esa competencia, ha dictado la, hoy vigente, Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

Ese mismo precepto constitucional habilita al Estado, sin perjuicio de otros títulos competenciales, para regular, tanto el régimen contractual de las Administraciones



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

públicas, que forma parte de su régimen jurídico, y a cuyo abrigo ha aprobado el RD-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del sector público (LCSP'11); como, con respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada (*cf.* art. 140 CE), las bases del régimen local, que se contienen, primordialmente, en la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL).

H) En fin, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de **legislación procesal** (art. 149.1.6 CE), lo que se vincula al ejercicio, en condiciones homogéneas en todo el territorio nacional, del derecho de tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE (por todas, STC 118/2016, F.J.3, b), y así le compete la determinación, en las distintas leyes procesales, de las posiciones procesales de las partes y de la calidad con que éstas pueden intervenir en los procedimientos que se sustancien ante los órganos jurisdiccionales.

7. Recapitulación.

Expuesto lo que antecede, podemos ya concluir: **i)** que la Comunidad Autónoma de La Rioja dispone de títulos competenciales que le habilitan a regular las materias comprendidas en la Ley cuya aprobación se pretende; **ii)** que también el Estado dispone de títulos propios, que constituyen límites y condicionantes al ejercicio de las competencias autonómicas; **iii)** que tanto las competencias autonómicas como las estatales han de ejercerse con pleno respeto a la normativa comunitario-europea.

En resumen, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido de la Proposición de Ley de ILP que nos ha sido remitido para dictamen, pero con respeto (tal y como concretaremos al analizar el contenido sustantivo de la misma) al conjunto de límites y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del *bloque de constitucionalidad* y de la legislación básica del Estado, así como del Derecho comunitario europeo, enmarcan el ejercicio de sus competencias”.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

A este particular, ya indicábamos en nuestro dictamen D.2/17, que la Proposición de Ley de ILP objeto de dictamen, el rango normativo de la norma propuesta -que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, una futura Ley en esta materia incidiría de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los administrados y con otras Administraciones públicas, como las Corporaciones locales.

Por otra parte, la Ley, de aprobarse en los términos que figuran en el texto de la Proposición de Ley de ILP, establecería prestaciones personales de carácter público y



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

tipificaría infracciones y sanciones, materias que deben regularse por Ley (cfr, arts. 31.3 y 25.1 CE).

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma propuesta supera, por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias; y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado y desplazarla, salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Quinto

Análisis del Anteproyecto

1. Planteamiento retrospectivo.

Ya hemos indicado anteriormente que, en su día, este Consejo emitió el dictamen D.27/17, en un momento todavía embrionario de la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley de ILP y, además, limitado a unas cuestiones concretas planteadas por la Mesa; no obstante, resulta necesario que nos remitamos al citado dictamen en este concreto particular. Y, así, hemos de destacar la notable mejora del texto sometido en este momento a nuestra consideración, a lo largo de la tramitación parlamentaria.

2. Consideraciones generales.

Hacíamos en el precitado dictamen D.27/17 una serie de consideraciones a propósito de distintas cuestiones a las que nos vamos a referir a continuación.

A) De técnica normativa.

A la vista de las indicaciones que se realizaban en nuestro precitado dictamen, constatamos una mejoría notoria de la estructura de la Proposición de Ley, habiéndose mejorado la ordenación de la materia regulada, habiéndose recogido igualmente la recomendación acerca de la mejor estructuración de los artículos mediante párrafos separados y numerados. También se ha recogido, en el artículo 5 dentro del Título I, un glosario de definiciones. Los Títulos y Capítulos pasan a regular materias sistemáticamente homogéneas que se corresponden con su rúbrica, salvo el artículo 16, relativo a los tratamientos obligatorios que podrá ordenar la Consejería competente por razones de sanidad o bienestar animal, que figura en el Título V sobre *Identificación de los animales*, con lo que no tiene nada que ver; como tampoco tiene mucho que ver con la rúbrica del Título, el resto de Capítulos del mismo que son, por su orden: Centros de acogida de animales, Asociaciones de protección y defensa de los animales, Colonias



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

felinas urbanas, De los animales de producción para el autoconsumo y Avicultura recreativa.

B) De densidad normativa.

En este apartado indicábamos que la Proposición de Ley de ILP descendía a regular aspectos que por nivel de detalle parecían más propios de un desarrollo reglamentario de la ley pues dada la congelación de rango que produciría la incorporación de esa regulación a una norma con rango de ley, solo otra de igual rango podría modificarla en el futuro. Aunque se ha corregido alguna de las cuestiones que indicábamos en nuestro dictamen, siguen manteniéndose en el texto las siguientes cuestiones aun cuando aparecen en otros artículos. Así, mencionábamos el artículo 2.1 (que precisa el número de paseos diarios que ha de tener un perro) que ahora se encuentra en el artículo 6.2.c, los artículos 30, 32 (sobre requisitos de los Núcleos Zoológicos, y de los establecimientos para la venta y cría), que ahora figuran prácticamente con la misma redacción en los artículos 43 y 44. El resto de menciones que indicábamos han sido mejoradas.

C) De estructura normativa.

Igualmente se ha recogido la recomendación realizada a este particular de excluir de la redacción conceptos éticos, como en el anterior artículo 3 *in fine*, actual 8.3, que ha excluido la referencia al carácter ético de ciertos productos químicos, en ese caso, para el control de poblaciones de palomas, así como en relación a la entrada de menores en los espectáculos taurinos.

D) De formalización normativa.

En este punto, se han asumido la totalidad de las recomendaciones efectuadas a propósito de depurar ciertas expresiones incorrectas o poco precisas en el artículo 4.4 (actual artículo 10.4), 14.4 (actual 26.3) y 16.7 (actual 28.4).

3. Observaciones específicas sobre el articulado.

A) A este particular, siguiendo el mismo orden que en nuestro dictamen D.2/17, debemos indicar que se ha seguido nuestra indicación referida al artículo 2, a propósito de la obligación de denunciar los incumplimientos de los que se tenga conocimiento, que ha desaparecido del elenco de obligaciones, regulado ahora en el artículo 6. También se ha eliminado la referencia a la condición de interesado y de parte legitimada que se atribuía a todas las personas físicas y cualquier Asociación de protección animal. En este artículo, también se ha eliminado la referencia a la imposibilidad de embargo de los animales de compañía en ningún procedimiento judicial.



**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**

Sin embargo, debemos mantener el comentario realizado a propósito del artículo 2.2 (apartados h,j,ll y v) pues se mantiene prácticamente la misma redacción en el actual artículo 7 apartados 8,11,13 y 14.

B) Se ha modificado la redacción de los apartados 1 y 2 del artículo 4, relativos al sacrificio de animales, en la forma sugerida en nuestro dictamen, lo que se lleva a cabo en los actuales artículos 9 y 10.1. Igualmente, se ha atendido nuestra recomendación al artículo 4.4, en el actual artículo 10.

C) Se han recogido las recomendaciones realizadas a propósito del artículo 6 en el actual artículo 13. No obstante, recordamos la posibilidad de que el Parlamento recabe cuanta información precise de las entidades representativas de los intereses que pudieran verse afectadas con estas prohibiciones.

D) En el actual artículo 6.3 y 4, se ha suprimido la posibilidad, contenida en el anterior artículo 7.5, que suponía una invasión de competencia estatal en materia de Derecho privado.

E) Se ha solucionado la invasión de competencia estatal que realizaba el artículo 10.4, al no figurar precepto similar en los artículos 17 a 20 relativos a la identificación, habiéndose igualmente admitido, en el actual artículo 17, la recomendación que realizábamos a propósito del artículo 10.2.

F) En el actual artículo 22, desaparece la duda, que mencionábamos a propósito del artículo 12.4, entre centros de recogida (municipales) y centros de acogida, estableciéndose ahora la obligación de existencia de centros de acogida de animales en las poblaciones de más de diez mil habitantes.

G) En la regulación de las Asociaciones de protección y defensa de los animales de los artículos 28 a 30, se ha eliminado la referencia que a la posibilidad que el Departamento competente en materia de Medio Ambiente establecerá programas de ayudas a las Asociaciones que han obtenido el título de entidades colaboradoras.

H) La regulación contenida en el actual artículo 31 aclara la regulación del anterior 17 a propósito de las colonias felinas urbanas (gatos ferales).

I) Respecto al régimen sancionador pese a que se han producido modificaciones parciales en su contenido, debemos reiterar las manifestaciones manifestadas en nuestro anterior dictamen sobre esta cuestión, por las razones allí expresadas a las que nos remitimos.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

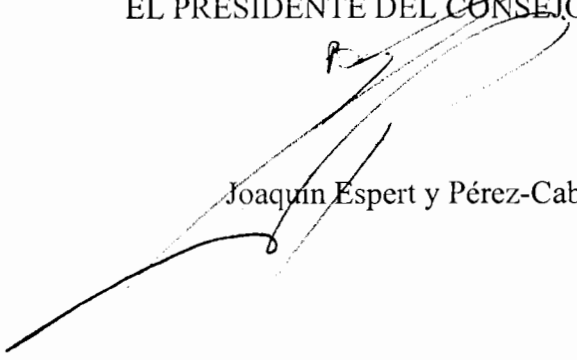
Segunda

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, pudiendo tenerse en cuenta las diversas consideraciones efectuadas en el presente dictamen.



Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO


Joaquín Espert y Pérez-Caballero