



A LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE

De acuerdo con los artículos 166 del Reglamento del Parlamento de La Rioja y 11 del Estatuto de Personal al Servicio de la Diputación General de La Rioja (hoy Parlamento de La Rioja); y teniendo la Letrada que suscribe, delegada la Asistencia técnico-parlamentaria de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por Resolución del Letrado Mayor, de 17 de julio de 2015, elevo el siguiente informe.

1. ANTECEDENTES.

Primero.- Con fecha de 27 de junio de 2018, se reunió la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente que aprobó el Dictamen de la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de protección de animales (9L/PPLP-0001) hoy denominada "Proposición de Ley de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja" (BOPR, Serie A, número 207, de 2 de julio de 2018).

Segundo.- Con fecha de 2 de julio de 2018, mediante escrito firmado por los Portavoces de los cuatro Grupos Parlamentarios, se solicitó ante la Mesa de la Cámara que se procediera a solicitar Informe al Consejo Consultivo de acuerdo con el artículo 102 del Reglamento de la Cámara.

Tercero.- Con fecha de 4 de julio de 2018, la Presidenta de la Cámara envió la solicitud de informe al Consejo Consultivo.

Cuarto.- El día 17 de septiembre de 2018, tuvo entrada en el Registro de la Cámara el Dictamen 85/2018, del Consejo Consultivo, sobre la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (ILP), de Protección de los animales, tras su tramitación parlamentaria.

Quinto.- Con fecha de 24 de septiembre de 2018, se envía el acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado en su reunión celebrada el día 20 de septiembre de 2018, a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio

Ambiente, al Letrado Mayor de la Cámara y a la Letrada que asiste a dicha Comisión.



2. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

2.1. Regulación en el Reglamento de la Cámara.

El artículo 102.3, señala que "*Si en el indicado plazo (máximo de un mes, conforme al apartado segundo del mismo artículo) el Consejo Consultivo presentará alguna objeción al texto del proyecto o proposición de Ley, dicho texto junto con las objeciones será remitido nuevamente a la Comisión correspondiente, que emitirá nuevo Dictamen si lo considera oportuno. (...)*".

De acuerdo con el citado precepto el Informe del Consejo Consultivo no tiene carácter vinculante. Correspondiendo a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente decidir, la incorporación de las observaciones realizadas al texto de la proposición de ley. No obstante, como antecedente a este Dictamen el Consejo Consultivo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el texto inicial presentado a solicitud de la Mesa de la Cámara, ante el informe presentado por la Letrada que asiste a esta Comisión al que sucedió la emisión de otro informe por parte del Letrado Mayor. Dictamen 1/2017 y que tuvo entrada en el Registro de esta Cámara el 17 de enero de 2017.

2.2. Observaciones del Consejo Consultivo.

Primera.- Con carácter general, el Consejo Consultivo manifiesta que se han seguido en la tramitación de la norma las observaciones ya indicadas sobre la propuesta de texto de la proposición de ley en la tramitación parlamentaria.

Segunda.- Al articulado.

Realiza el Consejo Consultivo una serie de observaciones al articulado que se concretan en los siguientes preceptos:

I) Artículo 16.

"Artículo 16. Tratamientos obligatorios.

La consejería competente en la materia podrá ordenar por razones de sanidad o bienestar animal, o de salud pública, la realización de tratamientos preventivos o curativos a los animales".



Manifiesta el Consejo Consultivo que el citado precepto no guarda relación con la rúbrica del Título ni con el Capítulo. Este artículo procede de la enmienda número 22 presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Ciudadanos y Podemos La Rioja (BOPR núm. 133, Serie A, de 7 de junio de 2017, págs.3412-3413) al artículo 8 del texto inicialmente presentado y tomado en consideración. Dicha enmienda fue informada favorablemente por todos los Grupos Parlamentarios en Ponencia en la que introdujeron algunos cambios, en concreto, la intención de los Ponentes fue habilitar al Gobierno, a través de las distintas Consejerías con competencias en la materia a que pudieran ordenarse determinados tratamientos. Dichos tratamientos podrían estar justificados por razones de sanidad animal o por razones de salud pública. De ahí que no se incluyera la competencia de una determinada Consejería.

Atendiendo a las observaciones que realiza en Consejo Consultivo fundamentadas en razones de técnica normativa, se propone la modificación de este precepto. Se trataría de que el artículo pasara a ser una Disposición adicional y la reenumeración del articulado.

II) Artículos 6.2.c), y artículos 43 y 44.

Reiterando lo ya indicado en el Dictamen 2/17, sobre el texto de la iniciativa legislativa popular, el Consejo Consultivo considera que estos tres preceptos realizar una regulación de cuestiones que descienden al detalle y suponen una congelación de rango que impediría en el futuro su modificación. Aunque dichos preceptos no los considera el Consejo Consultivo contrarios a derecho si manifiesta que al descender al detalle a la regulación de determinadas materias, más propio de un reglamento que de la ley, dejan poco margen cualquier regulación por parte del ejecutivo. Teniendo en cuenta que la disposición adicional primera faculta, como no podía ser de otro modo, al Gobierno a dictar las



disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución de esta ley, debería tenerse en cuenta dicha observación y en su caso, eliminar dichos preceptos y permitir que dicha regulación se haga por la normativa de desarrollo de la ley.

III) Artículo 7 apartados 8, 11, 13 y 14.

El Consejo Consultivo en sus observaciones reitera lo ya indicado respecto al anterior artículo 2.2 (apartados h, j, ll y v). En este sentido y según lo ya dicho por el Consejo Consultivo en su Dictamen 2/2017, *la Comunidad Autónoma de La Rioja no tiene competencias para regular "(...) la validez o eficacia de los contratos, determinar las posiciones jurídico privadas que de ellos surjan entre los particulares, o normar el régimen de responsabilidad extracontractual por daños ocasionados entre particulares (cfr, arts. 1.902 y 1.905 Cc, por todos)."* Esto conlleva que dichos apartados pudieran invadir competencias estatales en materia de legislación civil, a lo que debe añadirse que, según los artículos 54 y siguientes de la proposición de ley, podría ser sancionadas conductas que no están tipificadas como tales según la legislación del Estado. Por ello, se propone siguiendo las recomendaciones del Consejo Consultivo, su eliminación y la revisión del régimen de infracciones previsto en la norma examinada.

A este respecto, esta Letrada reitera en los mismos términos lo manifestado en su Informe sobre la Proposición de Iniciativa Legislativa Popular (registro de entrada 5932 de 3-11-2016, página 7):

"En materia de Derecho Civil: en el texto de la proposición de ley se recogen varios supuestos referidos a la nulidad de los contratos y a la capacidad para contratar que no pueden ser objeto de regulación en forma distinta a la establecida en el Código Civil, basada en que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencias en la materia, pero además estaría vulnerando la competencia exclusiva del Estado en materia de "legislación civil", en los términos previstos en el artículo



149.1.8ª. A modo de ejemplo el artículo 10.4 de la proposición de ley establece "la nulidad de cualquier transacción llevada a cabo sin que conste la identificación del animal". La nulidad absoluta es, sin duda la calificación más grave que otorga nuestro ordenamiento jurídico a una relación contractual al privarle de eficacia jurídica. Razón por la cual las causas de nulidad no pueden ser otras que las previstas en el Código Civil, a saber, inexistencia o falta de cualquier elemento esencial del artículo 1.261 del Código Civil (consentimiento, objeto y causa), el incumplimiento del objeto del contrato (licitud, posibilidad y determinación), la ilicitud de la causa, el incumplimiento de la forma sustancial, la oposición a las normas imperativas previstas en el artículo 6.3 y 1.255 del Código Civil, y los actos sobre bienes comunes realizados por uno de los cónyuges sin consentimiento del otro (artículo 1.322.2 Código Civil)".

IV) Artículo 13.

Este artículo hace referencia a los "animales y espectáculos" y el Consejo Consultivo sólo realiza una observación en el sentido de que el Parlamento recabe la información necesaria de las entidades representativas que se vean afectadas por las prohibiciones recogidas en la norma. Respecto al impacto económico que la proposición de ley pueda tener en determinados sectores y la prohibición de determinadas actividades de forma genérica, en concreto el artículo 13.1 apartado a) en el que se incluyen diferentes actividades prohibidas que no lo son o se excluyen en otra norma. Ejemplo: "actividades culturales que puedan ocasionar al animal daño o sufrimiento, que impliquen tortura, crueldad, maltrato, degradación o en aquellos en los que sean objeto de tratamientos antinaturales representando conductas o situaciones impropias de su especie". Los toros son una actividad cultural queda prohibida en el apartado a), pero que se excluye en el apartado 2 de este mismo precepto: "Los espectáculos taurinos debidamente autorizados se regirán por lo dispuesto en su normativa específica". Otro ejemplo sería el uso



de animales en "actividades culturales o religiosas" y la determinación de qué debe entenderse por "sufrimiento", "tortura", "degradación", "tratamientos antinaturales", "situaciones impropias de su especie". A modo de ejemplo y para la finalizar con este apartado, actualmente, muchos propietarios de animales de compañía visten a sus perros, por ejemplo, con ropa o los llevan en carritos específicos para los perros, en una clara "humanización" de un animal de compañía. Según este precepto son conductas claramente "impropias de su especie" y, podía llegar a interpretarse como "crueldad, maltrato o degradación".

Con estos ejemplos se quiere poner de manifiesto que el texto es ambiguo en esta materia y que el uso de términos propios del ser humano y no de los animales "degradación", deberían ser revisados y eliminados del texto.

Lo mismo cabe decir respecto al apartado 13.1.c) que hace referencia a "*atracciones feriales con animales y otras asimilables que usen animales como premio o reclamo*". La ambigüedad de los términos y la falta de definición producen inseguridad jurídica y un problema de interpretación y extensión de los supuestos prohibidos por la norma. Se propone una revisión del citado precepto.

V) Régimen sancionador.

En este apartado el Consejo Consultivo vuelve a reiterar lo ya dicho en su Dictamen 2/2017 y propone una revisión de su contenido.

Con carácter general, el Dictamen del Consejo Consultivo 2/2017 (página 30 y siguientes) ponía en evidencia como la protección animal ya es objeto de una tutela específica, tanto por el Derecho Penal como por el Derecho Administrativo sancionador.

Razón por la cual, dice literalmente: "(...) *iii) En definitiva, la redacción actual del texto debería ser objeto de una adecuada revisión con objeto de adecuar a los límites establecidos por las disposiciones citadas, a fin de evitar que una misma conducta esté*



tipificada por normas distintas y con consecuencias sancionadoras también diferentes.

iv) Adicionalmente, algunas conductas están descritas con un grado de generalidad o imprecisión que resultaría oportuno corregir, pues pugna con las exigencias derivadas del principio de tipicidad (cfr, arts. 25.1 CE y 27 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público). Así, llamamos la atención sobre los arts. 41.13, art. 42.26, 42.28, 43.2, 43.15 o 43.35”.

Como ya se advirtió en las sesiones de Ponencia y en estos términos deberían ser tenidas en cuenta las observaciones del Consejo Consultivo, el artículo 53.7, mantiene la anterior redacción y tras determinar cuáles son las infracciones leves dice literalmente:

"cualquier acción u omisión que constituya el incumplimiento de los artículos regulados en la presente norma, y no se encuentren tipificadas como infracciones graves o muy graves”.

Dado que incumple al principio de tipicidad y el artículo 25 de la Constitución deberían ser objeto de modificación y revisión ya que produce una clara inseguridad jurídica y deja al albur del intérprete determinar que conductas son objeto de incumplimiento. Y todo ello teniendo en cuenta que el propio Consejo Consultivo ya ha realizado por segunda vez las observaciones precisas respecto al elenco de obligaciones previstas en el artículo 6 y que permitirían sancionar cualquier conducta.

Ya advirtió el Consejo Consultivo sobre las graves incongruencias que existían en el ex artículo 42 modificado (hoy artículo 54. En concreto la comunicación de la muerte o desaparición del animal. A ello debe añadirse, la venta, donación o cesión de animales a menores de 18 años, sobre las que ya advierte el Consejo Consultivo sobre la falta de competencias en materia civil de esta Comunidad Autónoma y advertidas también en el informe de esta Letrada. La esterilización obligatoria y su posible contradicción o



extralimitación territorial con otros ordenamientos autonómicos. La reincidencia de las infracciones y añade que debe declararse la misma por resolución firme, sin que determine a quién corresponde declarar la resolución firme de reincidencia. Toda infracción da lugar a un procedimiento administrativo recurrible ante los tribunales ordinarios. Se desconoce quién determina la firmeza de la resolución.

O cómo se determina y quién que trabajo es inadecuado o excesivo a las características de un animal (un veterinario que actúa como perito en la Administración, el órgano administrativo, etc.).

Lo mismo ocurre con el ex artículo 43 hoy artículo 55 por ejemplo la referencia a espectáculos culturales o religiosos. Al respecto decía el Consejo Consultivo en su informe 2/2107 página 28: "(...) también podría establecerse al abrigo del mismo título competencial, aunque reparando en que la misma podría afectar a la realización de actividades de tipo etnográfico en las que se muestren las formas tradicionales de sacrificio de animales destinados a alimentación humana, salvo que se previera que las mismas pudieran quedar amparadas por algún permiso o autorización administrativa.

Ello no obstante, este Consejo recuerda la posibilidad de que el Parlamento recabe (arts. 14 y 28 RPR) cuanta información precise de las entidades representativas de los intereses que se verían afectados por estas medidas legislativas".

El abandono de animales que ya está tipificado como delito y no se establecen diferencias entre esta infracción muy grave y la actividad delictiva.

O la autorización de determinadas actividades:

"establecimiento de circos con animales, establecimiento de atracciones feriales giratorias con animales vivos atados y otras similares".



Si quien autoriza el un funcionario público en contra de la normativa autonómica estaría cometiendo una infracción cuando no un delito del que se derivarían una serie de consecuencias patrimoniales por los actos cometidos por funcionario público en el ejercicio de sus funciones respecto a la actividad autorizada. En el caso de un Ayuntamiento, no se determina si la responsabilidad recaería sobre el consistorio, el alcalde, etc. Si una conducta está prohibida la autorización es más propia de conductas tipificadas en el Código Penal y no en el derecho administrativo sancionador.

2.3. Tramitación de la norma en la Cámara y emisión de nuevos informes.

Antes de llegar a ninguna conclusión es necesario tener en cuenta que el Consejo Consultivo ha emitido dos Dictámenes en relación con la proposición de ley, cuyas observaciones no han sido tenidas en cuenta en la tramitación de la norma. Lo mismo cabe decir respecto al informe emitido por esta Letrada que reitera respecto a mantener determinados preceptos.

Pero, además, hay que tener en cuenta que durante la tramitación parlamentaria, se produjo una solicitud de informe por parte de uno de los Grupos Parlamentarios.

En concreto el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, solicitó mediante escrito dirigido al Letrado Mayor, el 2 de marzo de 2018 (registro de entrada 13601) que se emitiera **"un informe, por parte de los Servicios Jurídicos de la Cámara, relativo a la legalidad y constitucionalidad de las enmiendas conjuntas presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, Ciudadanos y Podemos La Rioja a la Proposición de Ley de iniciativa popular 9L/PPLP de iniciativa legislativa popular de protección de los animales"**.

A lo que contestó el Letrado Mayor, mediante registro de salida 6952, de 5 de marzo de 2018 que **"al no contemplar el Reglamento de la Cámara la redacción de informes de los Servicios Jurídicos a petición de los Grupos Parlamentarios, no procede la emisión del informe ahora solicitado"**, y comunicado a esta Letrada en los siguientes términos: **"He de señalarle que la redacción de un informe como el ahora solicitado**

por dicho Portavoz, entiendo que requiere el previo acuerdo de la Comisión o de la Ponencia para su elaboración. Ello sin perjuicio de cuanto tenga a bien Ud. Informar de oficio, sobre dicha iniciativa legislativa, como Letrada adscrita a la Ponencia encargada de su tramitación”.

Dado que ya el Letrado Mayor tuvo ocasión de calificar la actuación de esta Letrada al emitir su primer informe, en el suyo de fecha 14 de noviembre de 2016 (conocido en primera instancia por esta Letrada por la prensa, antes de que solicitará el mismo a la Mesa y su envío el 23 de diciembre de 2016), como "(...) actuación análoga a otras que han sido calificadas por el Tribunal Supremo como «una forma de vulneración del principio de jerarquía» y «un gesto de desconsideración hacia superiores y compañeros con infracción de reglas de organización que le incumbía respetar», y ello a pesar de las buenas intenciones que la letrada del informe haya podido tener al redactar el mismo: (...)”; no se procedió por esta Letrada a informar sobre la cuestión, siguiendo órdenes superiores que manifestaban que no podían emitirse informes a petición de los Grupos Parlamentarios y teniendo en cuenta, que el Cuerpo de Letrados no tienen entre sus competencias solicitar a la Comisión o a la Ponencia que acuerde que se elaboren informes sobre una determinada cuestión.

Así las cosas, se han vuelto a reiterar determinados errores ya manifestados, como se ha advertido previamente por el Consejo Consultivo. Por tanto, a modo de conclusión y a los efectos

3. Conclusiones.

Primera.- Conforme establece el artículo 102.1 del Reglamento de la Cámara, el Dictamen del Consejo Consultivo no tiene carácter vinculante.

Segunda.- Corresponde a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de acuerdo con el artículo 102.3, revisar e incluir en el texto de la proposición de ley las objeciones manifestadas por el Consejo Consultivo en su Dictamen 2/2017 y reiteradas respecto a determinados aspectos en su Dictamen 85/2018.

Tercera.- Teniendo en cuenta que el Consejo Consultivo no hace en algunos casos, referencia concreta a los artículos que deben ser revisados y la observación se realiza con carácter general, como ocurre respecto al régimen sancionador. Y que, además, ya ha quedado claramente manifestado la opinión de esta Letrada en su informe y el asesoramiento que ha prestado a la Ponencia y Comisión, a los efectos de determinar que la norma se ajusta a la legalidad vigente, las Comisiones según establece el artículo 41.1.c) podrán solicitar "*la comparecencia de otras personas peritas a efectos de informe y asesoramiento*". La Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente tiene plena capacidad para solicitar la intervención de una persona experta en derecho administrativo sancionador a los efectos de proceder a revisar el texto, según lo propuesto por el Consejo Consultivo, volver a nombrar una nueva Ponencia y en su caso, elaborar un nuevo Dictamen en el que se incluyan las observaciones que se han realizado sobre el texto.

Cuarta.- Se reiteran lo dicho respecto a las modificaciones que se requieren respecto al articulado.

Esto es lo que tiene el honor de informar la Letrada que suscribe, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

En Logroño, a 8 de octubre de 2018

LA LETRADA



Esther Serrano Ruiz