



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 / 1 9 9 0

En La Laguna, a 25 de julio de 1990.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre la *Proposición de Ley de iniciativa popular de protección de los animales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.2, de la Ley 10/1986, de 1 de diciembre (EXP. 7/1990 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente dictamen, solicitado a este Organismo consultivo por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento autonómico, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 10/1986, de 1 de diciembre, de iniciativa legislativa popular (LIP), consiste en determinar la adecuación al ordenamiento jurídico que en su caso resulte de aplicación de una proposición de Ley sobre la protección de los animales presentada ante dicha Cámara.

II

Como cuestión previa ha de esclarecerse la duda que se suscita respecto de la posible aplicación a la Proposición que se dictamina de la letra d) del art. 5.2 de la Ley 10/1986, según el cual se constituye en causa obstativa a la admisión de toda Proposición de iniciativa popular el que "exista en tramitación en el Parlamento un proyecto o una proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto" de aquella

* **PONENTE:** Sr. Alcaide Alonso.

iniciativa, siendo así que con anterioridad la Cámara no tomó en consideración una proposición de ley sustancialmente idéntica a la presentada ahora por vía popular; proposición no sólo con el mismo objeto, sino materialmente idéntica en su propio tenor, aunque es obvio que desde que tal proposición ya no se encuentra en tramitación, por lo que no es alegable la causa de inadmisibilidad antes considerada. Lo expresado debe sin embargo matizarse, pues no se puede ocultar el objeto y el papel institucional que la iniciativa popular juega en un sistema de representación parlamentaria y que no es otro que el de hacer llegar a la sensibilidad de la Cámara cuestiones no apreciadas por los representantes populares como de interés legislativo. En efecto, como se ha expresado, el texto de la iniciativa coincide materialmente con el de la proposición que no fue tomada en consideración por la Cámara y que ahora, por vía de la iniciativa popular, debe nuevamente conocer. Pero no cabe en cualquier caso desconocer que sus proponentes son otros -parcialmente, en su identidad, y totalmente en la calidad con que actúan-. De todos modos cabe advertir los evidentes riesgos instrumentales de la utilización de un instituto al que el ordenamiento asigna determinados cometidos, que se verían ciertamente desnaturalizados por el hecho de una utilización que excediese de los fines perseguidos por el ordenamiento, con menoscabo de la propia actividad parlamentaria, pues el rechazo por la Cámara de las proposiciones que se le presentasen permitirían la vía de la iniciativa popular promovida por las minorías que viesen frustradas sus expectativas. Advertencia, hay que añadir, que mira más a las cuestiones de lege ferenda que al supuesto *hic et nunc* planteado.

III

La determinación, de entre el acervo competencial de la CAC, de los títulos que inciden en lo que la iniciativa denomina "protección de los animales", es cuestión prioritaria, pues de la concurrencia o no de los referidos títulos depende la opinión o juicio que se haya de sustentar respecto de la iniciativa presentada, ya que el art. 2.1 de la mencionada Ley 10/1986 excluye del objeto de la iniciativa popular, entre otros supuestos, aquellas materias que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme a su Estatuto de Autonomía.

En relación con ello se debe tener en cuenta que el animal como objeto de protección ha sido preocupación del Estado desde temprana época (D de 23-2-1906, regulando las sociedades escolares humanitarias y de protección a los animales; RD

circular de 26-12-1925, de protección de animales domésticos y plantas útiles; D de 1-7-1927, sobre recogida de perros vagabundos; RD de 11-4-1928, que aprueba el Reglamento de los patronatos para protección de animales y plantas; RD de 28-2-1929, que prohíbe las carreras de gallos; RD Circular de 31-7-1929, que regula las sanciones por malos tratos a animales y plantas; D 1119/75 de 24-4-1975, sobre autorización y registros de núcleos zoológicos, establecimientos para la práctica de la equitación y centros para el fomento y cuidado de los animales; O. de 29 de octubre de 1987, que aprueba las normas relativas al transporte internacional de animales; y el RD 223/88, de 14 de marzo, relativo a la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos).

La cuestión sin embargo se complica con la distribución de que se ha operado en el Estado autonómico por la CE y el EACan, pues ni en aquélla ni en éste figura denominado de forma expresa el título "protección de animales", o el más genérico de "animales". En este punto, ha de advertirse básicamente, el objeto de la iniciativa no es el animal en relación con una actividad determinada, que en cuanto tal conecte en algún precepto estatutario -lo que ocurre no obstante en algunas ocasiones, como luego se indica-, sino que regula el animal -de compañía, básicamente, para ser más exactos- como objeto de determinadas relaciones con su dueño o poseedor en las que interviene el poder público a fin de que discurren por cauces ordenados, ejerciendo una función de protección no reconducible a precepto competencial específico del EACan, sin perjuicio de reconocer, como se dijo, que en determinados supuestos el texto de la iniciativa incide en títulos competenciales con cobertura estatutaria -sin que de su análisis se aprecie exceso alguno- como espectáculos (art. 2.2.f; del texto), investigación científica y técnica (art. 2.2.g); agricultura (art. 2.3), transporte (art. 3), ganadería y sanidad animal (arts.7, 13, 14.2 y 3, 15, 16, 17, 18); colegios profesionales (art. 7.2); asociaciones (art. 19); o incluso régimen local (arts. 8, 9, 10, 14, 20, 26, 27), referencias de los artículos de los que deriva la competencia de la CAC, y, consecuentemente, que el ámbito sobre el que se ha ejercido la iniciativa resulta, desde la perspectiva competencial, correctamente delimitado. El problema se suscita, como se ha dicho, respecto de la regulación de los animales, independientemente y en desconexión con cualquier tipo de actividad, es decir, en relación con los animales en cuanto tales, aunque limitadamente a los denominados "de compañía". A ellos se dedican diversos preceptos en el texto de la proposición, que ni resultan identificados expresamente

en las normas de atribución competencial, ni su conexión inmediata o mediata con otros títulos competenciales es diáfana, razón por la que no habiéndole sido transferidas a la CAC funciones en relación con esa específica materia, ni habiéndosele transferido extraestatutariamente, parece que, según dispone el art. 149.3, CE, la competencia normativa en esa materia quedaría atribuida al Estado.

No se desconoce, sin embargo, que las Leyes autonómicas aprobadas en materia de protección de animales (Ley 3/88, de 4 de marzo, de Cataluña y 1/90, de 1 de febrero, de Madrid) no han sido cuestionadas ante el Tribunal Constitucional, pese a que de los respectivos Estatutos de Autonomía tampoco se desprende con claridad cobertura competencial a la regulación indicada. Ahora bien, no se puede ocultar que la acción tuitiva o protectora de los animales pretende incorporar y/o favorecer determinado tipo de comportamiento en el cuerpo social en relación con aquéllos, o si se quiere estimular al respecto la sensibilidad social, perspectiva reconducible a la acepción más genérica de cultura, en favor de la que incluso se arbitra, en la disposición adicional quinta del texto de la proposición que se analiza, una programación anual de campañas divulgadoras entre los escolares de la Comunidad.

A esta convicción se debe añadir, como se ha expresado, la circunstancia de que en supuestos de regulación autonómica análoga el Estado no ha reaccionado, por vía del conflicto constitucional, contra las Leyes autonómicas ya aprobadas de Cataluña y Madrid, citadas, y, por supuesto, la incidencia que en estas circunstancias puede tener el principio pro autonomía, que obliga a analizar los preceptos competenciales en el sentido más favorable al Estatuto y, por ende, de la Comunidad Autónoma. A lo que no se opone que en determinadas cuestiones puntuales la proposición pudiera haberse excedido, como así lo entiende este Consejo, afectando en mayor o menor medida, títulos competenciales del Estado, como se verá a continuación.

IV

1. Prescindiendo ahora de los aspectos de la regulación propuesta conectados con determinados preceptos estatutarios, a los que en cada caso es posible reconducir la regulación citada, y centrándonos en lo que atañe a la relación persona/animal de compañía, no es posible desconocer que se está incidiendo en la relación jurídica existente entre un propietario/poseedor y un objeto -ser vivo-, que es animal de compañía; es decir, entre un sujeto de derecho, que, en tanto que cosa, parece reconducir la cuestión al ámbito del Derecho civil; materia en la que carece

de competencia la CAC, sin desconocerse, como se ha dicho, que las demás CCAA que han normado en esta materia tampoco parecen tener títulos que den cobertura a la mencionada regulación. Ahora bien, no puede obviarse el componente cultural incidente en esta materia, y la corrección constitucional estatutaria de que las CCAA utilicen institutos de Derecho privado, sin que de esa utilización se derive necesariamente un exceso competencial, siempre que no se altere el régimen jurídico de aquéllos, lo que no parece ocurrir con las limitaciones de índole administrativa que se contienen en la iniciativa. Y ello, sin dejar de reconocer la incorrección de tomar al animal como sujeto de derechos, pues por loables que sean los fines a perseguir no se puede confundir lo que es una acción tuitiva o protectora por parte de los poderes públicos (en este caso, la CAC) con la configuración de posiciones jurídicas activas en las que los animales se constituyen en parte (art. 2.1), lo que parece derivar de la llamada que la iniciativa hace a la denominada "Declaración Universal de los Derechos del Animal", y que ciertamente induce a confusión, no sólo por su propio tenor sino por el hecho de que tal "Declaración" carece de naturaleza normativa.

Donde sí parece excederse la proposición, por lo que atañe a materia civil o de Derecho privado, es en el art. 2.2.h), que fija en 14 años la edad límite para que los menores puedan contratar la adquisición de un animal doméstico, con infracción de lo dispuesto en los arts.317 y 1263.1 del Código civil. Por otra parte, no es correcto que el art. 5.1 de la propuesta proceda a exigir al propietario del animal la responsabilidad civil subsidiario prevista en el art. 1905 del Cc, pues siendo esta responsabilidad de carácter objetivo y del poseedor, sólo sería posible aplicar los límites personales de la responsabilidad establecida en el art. 1903 del Cc cuando concurren los requisitos del art. 1902.

Asimismo, en los arts.14 y 23.1 de la iniciativa se regula la denominada "confiscación" de animales, que debe entenderse en relación con lo que dispone el art. 33.3, CE, que aunque permite la privación singular de bienes y derechos, ello lo es siempre con la debida indemnización, salvo que haya cesión libre y gratuita por el dueño, supuesto que debiera contemplar la iniciativa. Si esa "confiscación" fuera temporal y por las razones que se indican en el texto de la iniciativa, no sería correcto hablar de "retención" temporal o "custodia" de animales, términos que no

cuestionan a la propiedad del animal, como así se infiere de la utilización del concepto "confiscación".

De menor entidad es la incorrecta utilización que se hace en el art. 12.1 del instituto civil de la adopción, pues aunque desde luego se articula como medida de naturaleza administrativa, la utilización de un instituto del Derecho de familia para los fines protectores que se pretenden no sólo es inductor de confusión, sino innecesaria, pues igual fin se lograría si se hablase de "cesión" o "adquisición" de animales.

2. El texto de la proposición reproduce casi miméticamente la Ley de Cataluña (salvo preceptos puntuales; arts.1 -que es reproducción del homónimo de la Ley de Madrid-, 2.2.f), 6.3, 11.1, 12, 18, 22). Esta circunstancia, al margen de la opinión que merezca desde el punto de vista de técnica legislativa, conduce a resultados incongruentes con los fines de los proponentes, toda vez que el ámbito material de la Ley catalana es más amplio que el previsto por la iniciativa que se dictamina, de más limitada finalidad. Así, el objeto de la iniciativa dictaminada (art. 1) es establecer los principios de protección de los animales, así como la normativa específica de los de compañía. El texto no parece, sin embargo, distinguir, y consecuentemente proceder a su regulación específica, entre los distintos tipos de animales; domésticos, no domésticos (la Ley catalana distingue entre animales de compañía y de fauna salvaje, fauna autóctona y no autóctona) y de compañía. En efecto, el Tit.1 recoge las disposiciones generales, el II a los animales de compañía; el III a las asociaciones de protección y defensa de los animales (en general, pues no se distingue); el IV a la inspección y vigilancia, que, por la regulación, es de los animales domésticos, que se entiende son distintos a los de compañía, salvo que la proposición los homologue, utilizándose infracciones y sanciones, en general, aunque el art. 28 se refiere a la suelta de animales en el medio natural, con lo que se está haciendo referencia a la fauna salvaje, a la que no se le dedica un tratamiento específico; la disposición adicional 1ª remite la regulación de la fauna autóctona y no autóctona a la futura redacción de un proyecto de Ley de conservación de espacios naturales y de flora y fauna silvestres (en este sentido, ha de indicarse que el Consejo Consultivo ha dictaminado el Anteproyecto de Ley de espacios naturales protegidos, en el que se contienen algunas determinaciones sobre la fauna

autóctona), extendiendo esta adicional a tales animales los preceptos contenidos en los Tit. I (disposiciones generales) y III (de las asociaciones de protección y defensa de los animales), siendo así que la diferencia sustancial entre unos animales y otros (domésticos en general, de compañía y salvajes o, incluso, no salvajes pero autóctonos, o no autóctonos) requeriría un tratamiento singularizado (como ocurre en la Ley catalana).

3. Por otra parte no puede perderse de vista el hecho de que existen determinadas actividades que, al margen de su consideración de espectáculo público, tienen una evidente connotación de actividad económica, previamente autorizada, y que adquiere en el texto de la iniciativa distinto cariz que el que tienen en la Ley catalana que le ha servido de referencia. En efecto, el art. 4 esta última Ley proscribía el uso de animales en espectáculos públicos, pero exceptúa los toros, en aquellos lugares en los que exista plazas de toros en actividad a la entrada en vigor de la Ley, y el tiro de pichón o prácticas asimilables, pudiendo ser, no obstante esta última actividad autorizada bajo el control de la respectiva federación; aunque se prohíbe taxativamente la lucha de perros y gallos. La presente iniciativa, por el contrario, procede a la proscripción de todas estas actividades, a las que califica expresamente de faltas muy graves. La actuación de los empresarios que se dediquen a aquella, si los hay, quedaría consecuentemente fuera de la Ley, por lo que habría que revocarles la autorización o concesión si la hubiera, o haber previsto la articulación de un período transitorio, que no se hace en la iniciativa, que contemplara la paulatina caducidad de los títulos autorizantes. Pero al margen de esta cuestión, no puede obviarse el dato de que la actividad de espectáculo implícitamente supone el ejercicio de una actividad económica -en la que, no obstante prima su consideración de espectáculo- que vendría a ser limitada en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma, pudiendo discutirse que el título espectáculos ampare una medida como la indicada, de carácter general y pro futuro, a diferencia de la Ley catalana, que como vimos, excluye del ámbito de la protección determinados espectáculos en los que intervienen animales.

4. El texto de la proposición, afecta a las Corporaciones locales canarias, sobre la base de lo que dispone el art. 32.1, EACan, que atribuye a la CAC el desarrollo legislativo y ejecución del régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado y en su caso en los términos que la misma establezca. Los preceptos de la

iniciativa que interesan a la materia señalada son los contenidos en los arts.8 (censo de perros); 9 y 10 (custodia de animales abandonados); 14 (confiscación de animales maltratados o enfermos); 20 y 21 (funciones de inspección y vigilancia); 26 (instrucción de expedientes sancionadores); 27 (delegación de la potestad sancionadora).

En principio, ha de señalarse que la acción de descentralización que opera la iniciativa en favor de las entidades locales municipales; viene a confirmar lo que en su día el Estado habla regulado en orden al control de los animales domésticos "residentes" en los diferentes términos municipales, descentralización que viene impuesta por la LRBRL, como se sabe, por lo que dispone su art. 2 y que, por lo demás, se conecta con funciones que los propios municipios desempeñan, como contenido de su autonomía. En este sentido, la LRBRL incorpora en su art. 25 -que regula las competencias municipales mínimas- diversos cometidos que de una u otra manera enlazan con los fines perseguidos por la iniciativa, sin contar con el hecho de que el interés de las medidas que se propugna es -salvo supuestos excepcionales, como enfermedad contagiosa que haga peligrar la salud de las personas o la continuidad de alguna actividad económica- de interés exclusivamente local, pues los efectos de las medidas en relación con los animales, propietarios o establecimientos, se circunscriben a los propios términos municipales en donde se adoptan (salubridad pública, 25.2.h); limpieza viaria, 25.2.2); ferias, mercados y defensa de consumidores y usuarios, 25.2.g); o incluso protección primaria a la salud, apartado i del mismo art. y párrafo).

La regulación propuesta, sin embargo, puede ser objetada, además, parcialmente, por las siguientes razones.

- Técnicamente, quizás hubiera sido más correcto y clarificador, agrupar todos los preceptos que se refieren a la acción de las Corporaciones locales en la materia en un Capítulo, en vez de dispersar por el texto los preceptos que les atañen.

- Es claro que por razones de índole sancionatoria se puede ordenar el aislamiento o la confiscación (término, quizás no debidamente utilizado por el texto de la iniciativa, como se vio en el apartado 1 de este Fundamento, pero que debe entenderse como puesta en cuarentena en instalaciones dependientes de Administraciones Públicas) de animales enfermos. Es sin embargo más dudoso que se pueda realizar cuando de lo que se trata es de animales torturados o maltratados,

agredidos o desnutridos, aspecto que no resulta reconducible a competencia municipal de forma directa, ni al Estatuto de Autonomía, por no amparable en título competencial expreso, salvo en el genérico de cultura en los términos razonados en el Fundamento III. Con esta acepción, es decir, como acción de los poderes públicos tendentes a incorporar al acervo cultural de un pueblo la defensa de determinados valores o principios pudiera salvarse el precepto.

- Aunque, como se ha dicho, la proposición viene a incidir, y por ello a confirmar mediante descentralización, algunas de las funciones que correspondían a los municipios -aunque no se ejercieran efectivamente en algunos casos- lo que no específica es el régimen de esa descentralización -salvo el supuesto que afecta a la potestad sancionadora, que luego se verá- que no es el de la delegación, sino, como parece, de atribución de competencias, conforme se señala en el art. 2 de la LRBRL. Siendo así, de esta forma se debería especificar en el texto (art. 20.1).

Como se ha señalado anteriormente, el interés preponderante en la materia concernida es eminentemente local/municipal. En coherencia con lo expresado las autoridades locales instruyen los expedientes de infracción (art. 26.2) que, no obstante, deberán elevar a la autoridad administrativa competente para que los resuelva, que como parece, es de responsabilidad autonómica; siendo así, de esta forma debería especificarse. Desde luego, esta solución no parece casar con el principio de eficacia y más proximidad a los ciudadanos, que es el que motiva precisamente la atribución a los municipios de las facultades de instrucción, máxime cuando la de sanción es de simple ejecución. Quizás sea debido a que como las competencias que la CAC atribuye a los municipios se ejercerán por éstos como propias -es decir, en régimen de autonomía-, los proponentes desean que la CAC se reservase un último control. Por ello, y dado que los supuestos de infracción tienen como bases fácticas hechos de distinta trascendencia, siendo unos de interés esencialmente local y otros de interés autonómico, tales hechos debieran haber tenido quizás una individualización conforme al interés afectado, de forma que en algunos supuestos se hubiera atribuido a los municipios la facultad sancionadora y en otros, en donde se incide en interés autonómico, la CAC se reserve esa función, mediante el instrumento de la delegación de la función pero con control posterior. Esta solución es lo que introduce el art. 27.a) de la iniciativa, que dispone que en el supuesto de infracciones cometidas en islas distintas de la que sea sede de la

dirección territorial la potestad sancionadora podrá ser objeto de delegación. Claro que tampoco se dice a favor de quien se confieren las facultades delegadas.

Debe señalarse, sin embargo, no sólo la corrección técnica, sino la necesidad institucional y operatividad práctica de que en la medida de lo posible sean los propios municipios los que lleven a cabo los actos de sanción, sin perjuicio de los posteriores recursos de alzada ante la autoridad competente, pues la delegación indicada -que tampoco opera *ex lege*, pues se dice "podrá ser objeto de delegación" no opera en las islas sede de Direcciones Territoriales de la Consejería de Agricultura y Pesca, en las que la competencia concernida queda reservada a los órganos centrales de la CAC, con la consiguiente paradoja de que para resolver un expediente sancionador por, por ejemplo, infracción leve en un municipio de una de tales islas, el ciudadano deba acudir a los órganos autonómicos, en vez de a las propias instancias municipales.

V

Se formulan a continuación diversas observaciones al articulado de índole menor y que no han tenido reflejo en el cuerpo del dictamen.

Art.2.1. De conformidad con lo que dispone el art. 1263.1 del Cc, los menores no emancipados no pueden prestar consentimiento, en tanto que el art. 317 del mismo Código señala que para que tenga lugar la concesión de la emancipación por quienes ejerzan la patria potestad se requiere que el menor tenga 16 años cumplidos y que la consienta. El precepto citado del texto de la iniciativa asigna a un menor de edad -14 años, es decir, sin edad legal para emanciparse- la capacidad de contratar -compraventa-.

Art.2.2. Toda vez que se encuentra este precepto entre las disposiciones generales, sus apartados i) y j) no debieran singularizar supuestos concretos, debiendo referirse simplemente a la venta de animales, sea cual fuere la clase, fuera de ferias y mercados.

Art.5.2. No se especifica qué Administración es la que debe velar para que lo que se

prescribe en este precepto se cumpla. Se supone que es la Administración municipal, y así debiera decirse. Si no, en cualquier caso, debiera incluirse entre las obligaciones de los municipios o entidades supramunicipales que se indican en el art. 20.1 de la iniciativa.

Art.6. Se introduce en el apartado 1 el concepto de "ave doméstica" como integrante de los denominados, con los perros y gatos, animales de compañía. El concepto es, sin embargo ambiguo, pues tradicionalmente se utiliza para designar las que viven con el hombre a quien prestan alguna utilidad, aunque en el número 2 del mismo artículo quedan excluidas del concepto animal de "compañía".

Art.22 En la especificación que se hace de las sanciones a las que se refiere el art. 22 de la iniciativa, no se concretan las personas que han de calificarse como sus responsables en los casos en que fuera preciso.

Art.23.2 No es técnicamente correcto decir que la multa podrá comportar la confiscación de los animales objeto de la infracción, pues sin perjuicio de lo incorrecto del término confiscación y la indeterminación con que se utiliza (por cuánto tiempo, con qué fin) no se puede desconocer que la confiscación indefinida - haya o no utilidad pública-, como instituto está proscrita en nuestro Ordenamiento (art. 33.3, CE) por lo que el mencionado precepto debe ser interpretado en conjunción con lo que dispone el art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, pues al fin y a la postre se trataría de una privación singular de propiedad acordada imperativamente, por lo que en tal caso siempre debería haber la justa y adecuada compensación económica.

Además de lo expresado, la multa -que es una sanción- no comporta la confiscación. En realidad se debería decir que la sanción de multa es compatible o lo es sin perjuicio de la confiscación del animal, que parece ser una de las sanciones llamadas accesorias por el art. 24.2 del mismo texto, precepto este último que, sistemáticamente, debería ir ubicado en el art. 23, una, de las cuales podría ser efectivamente la denominada confiscación o cualquiera otra.

- La disposición final incorpora una *vacatio legis* inhabitual, sin que se fundamente o aluda a las razones por las que el Parlamento deba usar de sus

facultades para excepcionar a la Ley que se promueve del plazo normal de entrada en vigor.

CONCLUSIONES

1. Se estima que concurren los requisitos de admisibilidad examinados respecto de la proposición dictaminada exigidos por el art. 5 de la Ley 10/1986; especialmente, por lo que atañe a la causa contemplada en la letra d) del número 2 del mismo, según se razona en el Fundamento II.

2. El texto dictaminado incide en materias respecto de las que la CAC ostenta competencias con cobertura estatutaria, aunque ésta -como se expresa en el Fundamento III- no posee en todos los supuestos el mismo grado de definición. No obstante, en él se afecta a cuestiones de Derecha civil, materia en la que la competencia, en exclusiva, le corresponde al Estado, conforme se razona en el Fundamento IV.2.

3. La regulación de las funciones que se atribuyen a las Corporaciones Locales, adolece de las deficiencias que se señalan en el apartado del mismo Fundamento. Además, según se razona en el Fundamento IV.2, pudiera incidirse en cuestiones relativas a la ordenación de la actividad económica, de dudosa cobertura competencial.

4. Por último, en el Fundamento V se recogen unas observaciones puntuales al articulado que no han tenido tratamiento singularizado en el cuerpo del dictamen (arts.2.1; 2.2; 5.2; 6; 22; 23.2 y disposición final Iª).