



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 5 / 1 9 9 5

La Laguna, a 26 de abril de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los Animales y se desarrollan otros aspectos relacionados con los mismos (EXP. 30/1995 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Proyecto normativo sometido a la consideración de este Consejo pretende ser el desarrollo reglamentario y aplicativo de la Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales (LPAN), de conformidad con lo que dispone su disposición final. Esta pretensión, sin embargo, es notablemente superada por la norma reglamentaria propuesta, que no sólo se limita a completar, pormenorizar y detallar la regulación legal de la Ley de cobertura -lo que es un puridad el objeto de un Reglamento ejecutivo- sino que yendo más allá contiene regulación que no es técnicamente de protección de animales -objeto exclusivo de la LPAN- sino referente a otras materias no estrictamente de protección.

Particularmente, se completa, modificándolo, el Decreto 292/1993, de 10 de noviembre, de Registro de explotaciones ganaderas y, a su través, se procede a una regulación detallada de la instalación y funcionamiento de los denominados núcleos zoológicos y establecimientos homólogos, regulados hasta este momento por el Decreto de 24 de abril de 1975 y Orden del Ministerio de Agricultura de 28 de junio de 1980. Tal es el caso también de la regulación de ferias y certámenes, toda vez que el objeto específico de la realización de tales certámenes no es la protección de los animales que allí concurren, sino que se persiguen finalidades de otro tipo, incluidas

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

la compraventa de animales o, simplemente, su exhibición, lo que determina en este caso la concurrencia de un título competencial específico, ferias y mercados como en el caso anterior de explotaciones ganaderas (ganadería), títulos que presentan expresa identificación y singularidad en el relato competencial del Estatuto de Autonomía que pueden y deben aislarse a efectos normativos y aplicativos de lo que se denomina "protección a los animales".

Por lo expresado, el Proyecto de Decreto aúna bajo la cobertura de una única norma reglamentaria regulaciones que encuentran su cobertura en títulos competenciales específicos que tienen por objeto aspectos concretos y singularizados de los animales y, por ello, no sólo por razones de seguridad jurídica sino por los términos exactos de la habilitación legal a la potestad reglamentaria contenida en la disposición final LPAN habrían de ser objeto de tratamiento normativo separado e independiente. Debe recordarse que conforme dispone el art. 1 de la indicada Ley su objeto es "la protección de los animales domésticos y, en particular, la regulación específica de los animales de compañía". Éste debe ser pues el objeto concreto del desarrollo reglamentario ejecutivo de la Ley citada, teniendo en cuenta además que los animales domésticos a los efectos de la indicada Ley son "aquéllos que dependen de la mano del hombre para su subsistencia" en tanto que los de compañía son los domésticos que el hombre "alberga principalmente en su hogar sin intención lucrativa alguna" (art. 2 LPAN). Todo lo que exceda del objeto indicado, enmarcado dentro de los límites impuestos por la propia Ley, no sería propiamente "protección de animales" sino regulación de distinto género.

De tal exceso regulador es expresivo asimismo el Preámbulo de la norma propuesta, que pretende, además de especificar y detallar el contenido de la LPAN, "aclarar" el mismo; lo que, ciertamente, no parece ser el objeto de un Reglamento ejecutivo. Las normas jurídicas sirven para innovar el Ordenamiento jurídico introduciendo, modificando o suprimiendo otras normas jurídicas, derogando por ello las que sean precisas. No concuerda bien con la técnica normativa propia del Reglamento ejecutivo que el mismo tenga por objeto aclarar la Ley de cobertura, pues debe limitarse a desarrollarla y concretarla. Distinto es que, como efecto, la ordenación resultante finalmente sea más clara, pero tal resultado no debe confundirse con la causa que motiva la aprobación de una norma reglamentaria.

Por lo expresado, cuando menos la norma reglamentaria debiera contener en su intitulación referencia descriptiva de aquellos ámbitos materiales que son objeto de regulación (ferias, núcleos zoológicos, registro de explotaciones ganaderas y modificación de Decretos orgánicos de las Consejerías afectadas).

II

Por lo que atañe a las competencias de las distintas Administraciones Públicas en la materia objeto de la norma propuesta, son diversas las cuestiones que suscita la distribución competencial que se propone.

El presupuesto de partida es que el Legislador de la Ley 8/1991 actuó en el ámbito de sus competencias legislativas, procediendo a su través a descentralizar en favor de las Corporaciones locales canarias determinados aspectos de la protección de los animales, todo ello por mor del principio de efectividad de la autonomía local que reconoce el art. 2 de la Ley Reguladora de las bases del Régimen Local (LRBRL), debiendo precisarse al respecto que en el relato competencial de los Municipios previsto en aquella Ley (art. 25) no se contempla expresamente competencia específica relativa al indicado ámbito material de actividad, aunque sí existen ámbitos materiales conexos como ferias y salubridad pública -apartados g) y h)-; debiendo asimismo recordarse que el ejercicio de la competencia municipal en tales materias deberá ejercerse en todo caso en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Lo relevante es que la competencia de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación (art. 7.1 LBBRL) ejerciéndose las primeras en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad local, sin perjuicio de su debida coordinación con las demás Administraciones Públicas; las segundas, admiten por su propia naturaleza técnicas de dirección de control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local (art. 7.2 LRBRL). Por lo que atañe a la legislación autonómica en la materia, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) regula los supuestos de ejercicio de competencia autonómica (art. 9); la eventualidad de la delegación del ejercicio de competencias administrativas de carácter regional en los Cabildos Insulares (art. 10.1) y en favor de las entidades municipales, en los casos y en las formas previstas en el art. 27 de la LRBRL (art. 10.3); reproduce (art. 11) el art. 2 LRBRL, reiterando la obligación para

la Comunidad Autónoma de Canarias de hacer efectiva la autonomía local con ocasión del ejercicio de sus potestades legislativas, bien ampliando las competencias atribuidas a los entes locales por la legislación básica, bien atribuyendo a los Cabildos Insulares como propias las competencias que procedan; regula (art. 12) la transferencia de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares de la titularidad y ejercicio de las funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular, y, fundamentalmente, dispone (art. 57) que son competencias propias de los Municipios canarios las atribuidas por la LRBRL y las que "en este concepto y dentro del ámbito de sus respectivas competencias les otorguen las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma al regular los diferentes sectores de la acción pública", sin perjuicio de las competencias que les sean delegadas de conformidad con lo dispuesto en la LRBRL (art. 58), siendo, como se dijo antes, diferente el status jurídico de unas y otras competencias, pues las primeras se ejercen en régimen de autonomía y las segundas no.

En suma, partiendo del presupuesto de que la LPAN procedió a legislar en materia de competencia autonómica; siendo así que en la indicada Ley se abordaba la regulación de una materia cuyos aspectos nucleares o esenciales no se hallan atribuidos a la competencia propia de Municipios e Islas -salvo aspectos muy particulares de la regulación-; siendo notorio igualmente que la LPAN reconoce, bien con carácter genérico -"Administraciones Públicas de Canarias"- bien con carácter singular competencias municipales en tal ámbito material de actividad (arts.11, 12, 13.2, 17, 18.2, 20.1, 21.3, 22, 29, 30), en ningún caso se especifica el carácter de tales competencias; es decir, si son propias o no, aunque el art. 1 del Reglamento propuesto -conforme al cual los Ayuntamientos ejercerán las funciones derivadas de la LPAN u otras Leyes sectoriales- parece concretar el art. 57 LRJAPC -trasunto por otra parte del art. 2 LRBRL- conforme al cual son competencias propias de los Municipios canarios (y por tanto ejercidas en régimen de autonomía) "las atribuidas por la LRBRL y las que en este concepto (...) les otorguen las Leyes (...) de la Comunidad Autónoma al regular los diferentes sectores de la acción pública". Y así es, en efecto, como se relacionan las competencias municipales en el art. 2 del Proyecto, sin perjuicio de que tales funciones puedan ser ejercidas por entidades locales supramunicipales (previstas en los arts. 42, 43 y 44 de la LRBRL), y según prevé expresamente el art. 1.2 del Proyecto.

Por lo que atañe a las competencias de los Cabildos, el art. 3 del Proyecto dispone que podrán ejercer las que se asignaron a los Municipios "en los casos en que se insularicen los respectivos servicios", de conformidad con lo que dispone la LRJAPC, cuyo art. 43.2 contempla tal insularización bien a iniciativa del Cabildo, bien de los Municipios afectados, bien por Ley del Parlamento de Canarias en aquellos sectores que sean de la competencia legislativa de la Comunidad. Tal eventualidad de colaboración se contempla en la LPAN expresamente en los arts.17 y 22, en este último supuesto con la prevención de que la ejecución por los Cabildos Insulares se efectuarán "en su caso", no quedando claro si está haciendo referencia a que concurra la voluntad municipal que exige el art. 43.2 LRJPAC o si, por el contrario, dado que la propia LPAN dispone la intervención del Cabildo el "en su caso" hace referencia a una técnica de sustitución que no queda en la Ley perfectamente definida, al no precisarse los supuestos en los que la misma puede operar. La norma reglamentaria propuesta podría haber precisado tales supuestos, pero no lo ha hecho así sino que ha reenviado la cuestión a la LRJPAC que contempla la insularización ya sea a iniciativa del Cabildo o de los Municipios afectados, por acuerdo de sus respectivos Ayuntamientos, o cuando así lo disponga una Ley.

La segunda competencia que se reconoce a los Cabildos se hace por reenvío a las competencias de carácter supramunicipal que les reconoce la LRJPAC (art. 43 de la misma); es decir, coordinación de los servicios municipales supliendo a los Ayuntamientos cuando la falta de recursos impiden la prestación de los servicios municipales obligatorios o funciones públicas previstas en la LRBRL -que no es el caso por lo que atañe a la protección de los animales- y, en segundo lugar, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los Municipios; y la prestación de servicios públicos supramunicipales, en los términos anteriormente vistos.

El aspecto nuclear de las competencias reseñadas es el económico, asistencia cuya naturaleza no puede enervar o perjudicar el carácter propio de las competencias municipales en la materia. Lo dicho se conecta con la tercera de las competencias que se atribuye a los Cabildos, que no es otra sino las acciones de fomento contempladas en el Título VI de la norma proyectada relativo a la concesión de ayudas y subvenciones a las asociaciones de protección y defensa de los animales; acción de fomento que técnicamente podría ser desempeñada por los Cabildos si el servicio se hallara insularizado. Pero, partiendo de la premisa de que la competencia

de protección a los animales es básicamente de carácter municipal y sobre la base de que la acción de fomento no es un título competencial autónomo sino conexo con la competencia material que se ostente, sería más correcto que esta competencia de los Cabildos se insertara como contenido propio de las funciones de la asistencia económica que los Cabildos poseen en relación con los Municipios de su Isla, de forma que serían éstos los que canalizaran tales ayudas a las asociaciones de protección y defensa de los animales, sin perjuicio de la conveniencia de habilitar los consorcios o suscribir los convenios que se estimen convenientes de conformidad y al amparo de lo dispuesto en el art. 57 LRBRL. Y a esa conclusión ha de llegarse sobre la base de que conforme a la Ley -con carácter exclusivo- a los Ayuntamientos le corresponde la competencia de recogida de animales abandonados (art. 17.1), que es precisamente la primera de las funciones que deben cumplir tales asociaciones -art. 21.a) del Proyecto- para ser consideradas entidades colaboradoras, pudiendo a tal fin concertar la realización de dicho servicio con el Cabildo Insular y la Consejería competente (art. 17.2 del Proyecto), lo que reconduce la cuestión a los convenios o consorcios anteriormente expresados.

En el art. 4 de la norma proyectada se contemplan las competencias de la Consejería de Agricultura y Alimentación en el ámbito de la LPAN. Además de señalar que en el relato funcional se incluyen aspectos que, propiamente, no son objeto de aquella Ley -por lo que nos remitimos a las consideraciones anteriormente efectuadas-, en el apartado l) del indicado artículo se atribuye a la responsabilidad de tal Consejería el ejercicio subsidiario de las funciones establecidas en el art. 22 LPAN, que hace referencia a las competencias municipales de carácter censal, de inspección y vigilancia. Ahora bien, el citado precepto legal precisa que tales funciones corresponderán a "los Ayuntamientos o, en su caso, a los Cabildos Insulares", no aclarando la Ley en qué eventualidad tales funciones son ejercidas por los Cabildos, pues, o bien estamos ante un supuesto de insularización de servicios prevista en el art. 43.2 LRJAPC, o bien estamos ante un supuesto de sustitución intersubjetiva; bien es verdad que en este caso la Ley no aclara en qué condiciones y en qué supuestos y casos sería el Cabildo el que ejerciera tales funciones, sin olvidar que en esta eventualidad antes que la sustitución existen otros mecanismos legales que llevarían al mismo resultado sin perjudicar las competencias propias municipales, como sería la asistencia económica. De la misma resulta que, en primer lugar, la responsabilidad, por ser municipal, debe ser ejercida por los Municipios, que serían por ello responsables en todas las instancias en que tal responsabilidad pueda

dilucidarse. En segundo lugar, actuarían, los Cabildos y es, en tercer lugar, cuando la Administración autonómica podría actuar en sustitución, y no subsidiariamente como se dice en la norma proyectada, en los términos y con los requisitos previstos en el art. 60 LRBRL, que regula el incumplimiento por parte de una entidad local de las obligaciones que impone la Ley con afección de las competencias de la Comunidad Autónoma, eventualidad en la que se procederá al recordatorio del cumplimiento concediendo el plazo necesario para efectuarlo, transcurrido el cual se adoptarán las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local. Por lo que atañe a las funciones que en materia de fomento se reconoce a la Consejería de Agricultura en el apartado n) del art. 4 proyectado, nos remitimos a las consideraciones efectuadas anteriormente. Consideraciones que se reiteran asimismo en relación con el art. 5.c) por lo que respecta a las acciones de fomento a llevar a cabo por la Consejería de Presidencia y Turismo.

Por lo que atañe a la competencia de la Administración autonómica en la materia y sin perjuicio de recordar la incuestionabilidad de la potestad autoorganizatoria de la Comunidad Autónoma, son varios los Departamentos administrativos afectados, los ya citados de Agricultura y Alimentación y Presidencia y Turismo, así como las Consejerías de Sanidad y Asuntos Sociales y de Política Territorial.

Ciertamente la atribución orgánica de competencias en materia de protección de animales no parece haber seguido la distinción entre animales domésticos y animales de compañía. En efecto, en el art. 4 de la norma proyectada -Consejería de Agricultura- se contemplan funciones relativas específicamente a animales de compañía -apartados c), d), e) y f)-; otras de aplicación indistinta a animales domésticos y de compañía -apartados a), b)- y algunas referentes exclusivamente a animales domésticos (apartado h). En el art. 5 se regulan las competencias de la Consejería de Presidencia y Turismo, las cuales se circunscriben a los animales de compañía (declaración de asociaciones colaboradoras; el Registro de las mismas; y el Registro general de animales de compañía). Dicho esto, las disposiciones finales primera a séptima reconocen sendas habilitaciones al Consejero de Agricultura y Alimentación para que por Orden departamental regule cuestiones diversas atinentes a los animales domésticos, que deben ser complementariamente consideradas del art. 4 del Proyecto. La disposición final octava reconoce asimismo una habilitación a favor de la Consejería de Presidencia y Turismo en relación con el contenido del

Registro de asociaciones colaboradoras; habilitaciones que se completan con la contenida en la disposición adicional segunda conforme a la cual las Consejerías de Sanidad y Asuntos Sociales y de Política Territorial ejercerán "funciones de vigilancia e inspección de la aplicación de la Ley 8/1991 y de este decreto", sin poder olvidar en este punto que la Ley 8/1991 atribuye primordialmente a los Ayuntamientos funciones de inspección en el ámbito material que estamos considerando (arts.13.2, 18, 22.3), así como la potestad sancionadora que la indicada Ley les reconoce. Resulta pues que de la norma propuesta se deriva una notoria concurrencia competencial en unos casos de forma diáfana (Consejerías de Agricultura y Presidencia) y en otros de forma difusa (Consejería de Sanidad y Política Territorial), eventualidad esta última que pudiera generar una cierta inseguridad a la hora de determinar la Consejería competente para proceder a regular aspectos concretos relativos a la protección a los animales. Como antes se dijo, no se trata de cuestionar la potestad autoorganizatoria de la Administración autonómica pero sí se puede advertir que el correcto ejercicio de una función pública debe partir cuando menos de una definición y delimitación competencial nítida entre los distintos órganos administrativos con posible interés y competencia en la materia, resolviéndose aquellas cuestiones competenciales dudosas -en la medida que se afecte al ámbito material de varios Departamentos- acudiendo, si fuera el caso, a la orden interdepartamental, posibilidad que reconoce el art. 34 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En suma, deben resolverse los supuestos de competencia difusa genérica o indeterminada y, a ser posible, atribuir a cada Departamento con competencia en la materia ámbitos funcionales y competenciales singularizados y homogéneos. Por lo que a la primera cuestión atañe -además de lo anteriormente señalado en relación con las Consejerías de Sanidad y Política Territorial- resulta que siendo con carácter genérico competente la Consejería de Agricultura sea sin embargo el Consejero de Presidencia y Turismo [art. 71.c) del Decreto] el competente para resolver las infracciones muy graves, sea cual fuere el ámbito material en el que se produzca (animales domésticos/de compañía), siendo así que de conformidad con el contenido del Proyecto, la Consejería de la Presidencia sólo resulta competente en materia de animales de compañía. Por lo que respecta a la segunda cuestión, del contenido de la norma proyectada se deduce que existe regulación específica de animales de compañía (Título II, Título III, Capítulos I y II, Título V), existiendo nítidamente

diferenciada en la norma proyectada otras regulaciones relativas a aspectos que exceden el concepto de animal de compañía o, por el contrario, es regulación aplicable a ambos géneros de animales (Título III, Capítulo III y IV, Título VI y Título VII). No cabe duda de que se simplificaría no sólo el régimen competencial sino la seguridad jurídica, el que (una vez desechada la posibilidad de atribuir todas las competencias a un único Departamento administrativo) todas las Consejerías llamadas a ejercer funciones en la materia tuvieran ámbitos funcionales homogéneos.

Claro que esa pretensión de clarificación competencial, y consecuente efecto positivo en la seguridad jurídica siempre deseable en la actuación de los poderes públicos en relación con los ciudadanos, no se ha seguido con anterioridad en otra norma reglamentaria a la que se hace referencia y se modifica en el Proyecto, cual es el Decreto 292/1993, de 10 de noviembre, por el que se crea el Registro de explotaciones ganaderas, cuyo art. 2.1 las define como unidades técnico-económicas caracterizadas por la existencia de un conjunto de animales, instalaciones y bienes organizados por su titular "para la producción de ganado y prestación de servicios ganaderos para el mercado", incluyéndose en el indicado Registro, además de otras ocho Secciones, relativas todas ellas a explotaciones que responden a aquella definición (bovinas, caprinas, ovinas, porcinas, cunícolas, avícolas, apícolas y otras especies productivas), una sección quinta relativa a "núcleos zoológicos, establecimientos para la práctica de equitación y centros para el fomento y cuidado de animales de compañía", cuando lo lógico hubiera sido independizar el Registro de estos últimos animales en lugar de incorporarlos a un Registro conexo con la actividad ganadera.

Lo expresado se manifiesta sobre la base del reconocimiento a la Administración autonómica de su potestad autoorganizatoria. Ahora bien, debe valorarse las consecuencias y efectos del uso de tal potestad, pues la autonomía organizativa de las competencias y servicios debe tener su propio y lógico límite allí donde comienza a quebrar un principio básico de la acción pública cual es la delimitación y ejercicio pacífico de los títulos competenciales que, marginando aquellos que se solapan o concurren, deben tratar de amparar actuaciones relativas a la materia que le subyace.

III

Sin perjuicio de las observaciones efectuadas en los apartados anteriores, se abordará seguidamente por el orden de la norma proyectada el análisis de sus contenidos, sin perjuicio de las remisiones que se hagan a lo ya explicitado.

1. El acuerdo gubernativo de toma en consideración del Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo se efectuó vistos los Informes de acierto y oportunidad de la Dirección General de producción y capacitación agrarias; el del Servicio Jurídico; así como el de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, acompañándose el expediente sólo del segundo de los indicados, y sin que el expediente se comenzara con el Informe de legalidad, acierto y oportunidad que exigen los arts.129.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 44 de la Ley 1/1983. Tampoco consta el que se haya cumplimentado lo dispuesto en el art. 45 de esta última Ley.

2. Resulta llamativo que no se haya solicitado opinión de aquellas Administraciones que la LPAN llama primordialmente para el ejercicio de competencias de protección de los animales, que son los Municipios y, con carácter sustitutivo, los Cabildos. Idéntica sorpresa causa el hecho de que la participación de los Cabildos prevista en la Ley haya sido devaluada en la norma reglamentaria propuesta, máxime cuando la disposición final primera de la LRJAPC, transfirió a los Cabildos, entre otras materias, las campañas de saneamiento zoonosanitario, ferias y mercados, granjas experimentales, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, habiéndose aprobado incluso los correspondientes Decretos de traspasos. No obstante ello, se incluyen en el Proyecto de Decreto las materias afectadas por tales transferencias sin que la Norma reglamentaria contenga cautela alguna en orden a la posible colisión competencial entre ambos niveles territoriales de actuación.

3. La norma reglamentaria propuesta pretende ser, fundamentalmente, ejecutivo de la Ley 8/1991, siendo de buena técnica normativa que el primero de los preceptos de una norma reglamentaria de tal carácter identifique la norma legal que se va a desarrollar así como el alcance y límites de la norma proyectada. La norma propuesta, sin embargo, comienza su regulación abordando directamente el régimen competencial municipal. Por otra parte, de su contenido se puede deducir que no solamente pretende el desarrollo de la Ley 8/1991, sino también la modificación de

los Decretos por los que se aprueban los Reglamentos orgánicos de las Consejerías de Presidencia y Agricultura, así como el Reglamento aprobado por Decreto 292/1993, de 10 de noviembre, procediéndose a abordar novedosamente -con desplazamiento de la legislación estatal hasta ahora aplicable con carácter supletorio- los denominados núcleos zoológicos. Por otra parte, el identificar en el primer precepto de la norma propuesta la Ley de cobertura que se pretende desarrollar, así como definir y delimitar el ámbito sobre el que se pretende ejercer la potestad reglamentaria redundan en favor del principio de economía dispositiva, toda vez que a lo largo del Proyecto, cuando se aborda la delimitación competencial o funcional, continuamente se efectúa la precisión de que tal regulación lo es en el "ámbito", en los "términos", con el "alcance" -y expresiones sinónimas- previstos en la Ley 8/1991.

4. TÍTULO PRIMERO: COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES (ARTS. 1 A 5).

Artículo 2.- En el apartado a) se precisa como contenido de una futura Ordenanza municipal la "identificación de animales", siendo así que en apartado c) del art. 4 proyectado se atribuye a la competencia del Consejero de Agricultura la determinación de "las marcas y métodos de identificación de los animales de compañía", no pudiendo olvidarse -al margen de la posible coincidencia funcional- que el art. 11 LPAN dispone que son los Ayuntamientos los competentes para el censo de perros debiendo tales animales llevar permanentemente su "identificación censal", salvo que una y otra identificación sea de distinta naturaleza. Dentro del mismo apartado se contempla como objeto de regulación municipal el "deterioro de vías y espacios públicos por los animales" -que se atribuye efectivamente a los Municipios por el art. 6.2 LPAN, que contempla también las "emisiones de excretas", que, sin embargo, no se incluyen en el Proyecto-. En el apartado h) del art. 2, se dispone que los Ayuntamientos pueden "confiscar animales domésticos" en las condiciones que allí se explicitan, que son las contempladas en el art. 20.1 LPAN, sólo que la Ley de cobertura limita tal potestad a los animales de compañía exclusivamente. En el apartado i) se reconoce asimismo la competencia para "establecer y mantener el censo municipal de animales de compañía", siendo así que el art. 22.1.a) LPAN dispone que tal censo se refiere no sólo a los animales de compañía, sino también a los domésticos pero no para todos los animales de una y otra clase, sino sólo para los

"que se determinen reglamentariamente", a lo que no ha procedido en el presente Decreto.

Dicho esto, y en relación con el contenido del art. 2 proyectado, debe hacerse sin embargo expresa salvedad de aquellas materias que, conforme a la legislación básica, son de exclusiva responsabilidad municipal, por lo que la Comunidad Autónoma no puede en modo alguno afectar la autonomía local existente en tales ámbitos, siendo por ello de exclusiva responsabilidad local determinar el cuándo y el cómo proceder a ordenar tales materias, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma pueda adoptar algunas cautelas, por sustitución, en aquellos casos en los que las Corporaciones locales no actúen sus potestades ordenadoras.

Artículo 4.- Su apartado a) no especifica a qué ámbito se refiere las normas higiénico sanitarias que allí se mencionan, norma que debe ponerse en contacto, además, con la disposición final quinta que habilita al Consejero de Agricultura y Alimentación para la regulación reglamentaria de las "condiciones higiénico-sanitarias necesarias para la venta de animales de especies distintas a perros y gatos". En el apartado b), se atribuye a la citada Consejería "establecer las obligaciones de los veterinarios", en tanto que en el art. 7 se reitera nuevamente tales obligaciones aunque precisándose ahora que se regularán por orden departamental, lo que constituye una reiteración normativa. En el apartado e) se hace referencia a la fijación reglamentaria de los requisitos específicos de ciertos establecimientos, requisitos que se explicitan en el art. 51 y siguientes del Proyecto de Decreto. La referencia que el apartado e) hace al art. 65 es errónea. En su caso, tal referencia lo es al art. 51. El apartado j) dispone como competencia del Consejero de Agricultura la "creación y mantenimiento del Registro de vehículos dedicados al transporte de animales vivos", creación a la que ya procede la norma propuesta en su art. 32 ("se crea el Registro..."). En el apartado l) se habla de un ejercicio subsidiario de funciones municipales cuando, en puridad, la técnica a utilizar en tal eventualidad, es la de sustitución.

Finalmente, en el mencionado art. 4, se disponen ciertas funciones del Consejero de Agricultura algunas de las cuales se reiteran en las disposiciones adicionales primera a séptima cuyas normas no son de delimitación de ámbito funcional sino de habilitación reglamentaria para proceder a su regulación. En tales disposiciones finales, sin embargo, se contemplan ciertas habilitaciones que no tienen su

correlativo ámbito funcional en el mencionado art. 4 (transporte intermunicipal de animales, condiciones de funcionamiento de perreras deportivas y demás centros a que se refiere la disposición final séptima). Por economía normativa se debiera cohesionar una y otra relación (la funcional, art. 4, y la de habilitaciones reglamentarias, disposiciones finales), pudiendo existir sólo una, la funcional, y una única habilitación reglamentaria para todas las materias que en ella se indican.

5. TÍTULO II: OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES. (ARTS.6 A 19).

A la regulación de tales obligaciones sólo se refiere su Capítulo primero, pero no el segundo y el tercero que debieran ser objeto de Títulos independientes, pues se regula en los mismos la venta, cesión y transporte de animales.

Artículo 6.- Contempla las obligaciones que debe tener cualquier poseedor con los animales de compañía, reproduciendo el art. 4 LPAN, sólo que este precepto legal refiere el cumplimiento de tales obligaciones al poseedor y al propietario y no sólo en relación con los animales de compañía, sino respecto de los animales domésticos, por lo que en este punto la norma propuesta restringe el ámbito protectorio. Debiera incluir este artículo como obligación para con los animales de compañía el vacunado y desparasitado de los animales de compañía.

Artículo 7.- Su contenido es reiteración de lo dispuesto en el art. 4.b) del Proyecto.

Artículo 9.- Procede a regular una cuestión -la apropiación de animales vivos- que es materia de naturaleza civil, estando regulada en el art. 612 del Código Civil (CC), conforme al cual *in fine* "el propietario de animales amansados podrá también reclamarlos dentro de veinte días a contar desde su ocupación por otro" precisando el art. 460 CC, en su primera regla, que el poseedor puede perder la posesión por "el abandono de la cosa", adquiriéndose por ocupación los bienes apropiables que por su naturaleza carecen de dueño (art. 610 del CC). Es decir, desde la apropiación de un animal abandonado con dueño, éste tiene un plazo de veinte días a contar desde la ocupación de tal animal por otro para reclamar su devolución. Finalizado este plazo sin haberse localizado al propietario o sin que éste haya reclamado el animal, la ocupación del animal se convierte en definitiva, efectuándose una apropiación del

mismo, título que permitiría su ulterior cesión o, incluso, su sacrificio. Al margen de esta cuestión, lo sustancial es que el precepto de referencia en tanto restringe el plazo para reclamar la devolución del animal perdido, aunque sea congruente con la Ley autonómica de cobertura.

Por otra parte, lo que en el precepto se denomina cesión, técnicamente es una donación. La cesión lo es o puede ser de créditos, acciones, herencia y bienes, en este caso como forma de pago. El uso inidóneo de tal término se efectúa a lo largo del Capítulo segundo del Título II debiendo procederse a su corrección en los preceptos que corresponda. Por otra parte, en este precepto se distingue entre apropiación, cesión y sacrificio de un animal abandonado, regulándose sin embargo sólo la cesión y el sacrificio, pero no la apropiación. Quizás porque la apropiación es sólo la condición inexcusable previa para poder ceder o sacrificar el animal. Si esta fuera la intención de la norma, debiera introducirse en el precepto tal apreciación en el sentido de que efectuada la apropiación, la misma se realiza "a los efectos de" cesión o sacrificio del animal.

Artículo 12.- Regula, en la compraventa de animales de compañía, la entrega al nuevo propietario por parte del vendedor del documento en el que se hacen constar datos identificativos, de procedencia y sanitarios del animal vendido, así como la resolución contractual cuando se aprecian defectos o vicios que den lugar a la evicción o al saneamiento, fijando un plazo de quince días para ejercer tal derecho, lo que procede no sólo cuando el animal muestre evidencia clínica de padecer alguna enfermedad incubada con anterioridad, sino también cuando el defecto o malformación sea de carácter hereditario. El contenido de este precepto es doble. Por una parte, incide en la regulación civil de la evicción y el saneamiento, ordenación competencia del Estado actualmente regulada en el Código Civil, cuyo art. 1.490 fija en 6 meses desde la entrega de la cosa vendida el plazo para ejercer las acciones correspondientes para el saneamiento y evicción de la cosa objeto de venta. Por otra parte, el art. 1.495 y ss. CC, proceden a regular los vicios ocultos en los animales vendidos, precisando que la acción redhibitoria que se funde en los vicios o defectos de los animales deberá interponerse dentro de cuarenta días desde la entrega del animal.

Por lo que respecta al resto de los datos que deben obrar en el documento que constata la compraventa del animal de compañía, los mismos se estiman como

amparados por competencia autonómica, no sólo en materia de sanidad, sino también en materia de defensa de consumidores y usuarios, al ser una información mínima que debe facilitar siempre el vendedor al comprador del objeto vendido, en este caso un animal doméstico, obligación que concreta el art. 13 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, de Protección de consumidores y usuarios.

Artículo 15.- Su apartado segundo remite a la normativa general para la protección de los animales durante el transporte "con excepción de las que a continuación se establece para los siguientes animales", señalando seguidamente una relación de animales, tanto de compañía como domésticos. En el apartado siguiente se dispone que el transporte de animales de compañía se regulará por los preceptos que siguen, sin precisarse cuáles son las reglas aplicables a la relación de animales prevista en el apartado 2 y que quedaron excepcionados de la aplicación de la normativa general del transporte de animales. En cualquier caso, en esa relación se incluyen sendos apartados denominados "otros mamíferos y pájaros" y "otros animales vertebrados" y animales de sangre fría", previsión genérica e indeterminada que deja un amplio margen de inseguridad a la hora de determinar qué reglas de transporte de animales son aplicadas a una y otra clase de mamíferos y pájaros.

Artículo 17.- Normalmente, el peatón que va acompañado de un perro no lleva consigo la cartilla oficial de vacunación del animal. La norma no dispone esa obligación en concreto. Tampoco precisa en qué casos será "necesario" presentar en 24 horas tal cartilla oficial a requerimiento de agente de la autoridad, debiendo concretarse en qué supuestos deberá requerirse tal documentación, a fin de evitar un uso arbitrario de la norma, máxime el plazo perentorio de 24 horas que se otorga, y cuando no se concretan los supuestos de urgencia posible que motivarían el requerimiento de tal cartilla.

Artículo 18.- El perro guía de un deficiente visual debe llevar "en lugar visible el distintivo oficial indicativo de tal condición". Para poder llevar tal distintivo, es evidente que el perro debe haber pasado el correspondiente curso de adiestramiento en la conducción de deficientes visuales. Por ello, se estima excesivo que el deficiente visual deba ir acompañado siempre de la documentación acreditativa de tal adiestramiento, pues el distintivo oficial del perro ya es expresivo del mismo.

Artículo 19.- Su contenido se halla ya previsto en el art. 2.a) del Proyecto.

6. TÍTULO III: REGISTROS Y CENSOS (ARTS. 20 A 32).

Este Título debiera tener por objeto los animales de compañía o, incluso, los domésticos, dado el ámbito de la LPAN. Ahora bien, su Capítulo IV regula el Registro de explotaciones ganaderas de Canarias, modificando de hecho su Decreto regulador que es el 292/1993, por lo que los arts.33 a 39 debieran haber sido objeto de norma reglamentaria distinta o contenido autónomo del Decreto por el que se aprueba la norma reglamentaria que se dictamina. En la medida que nos estamos moviendo en el ámbito de la protección y defensa de los animales, sólo el art. 40 contiene normas relativas al mantenimiento, sanidad, alimentación y limpieza de los establecimientos que allí se mencionan (zoológicos, circos y afines).

Artículo 21.- Contempla ciertos requisitos para que una asociación pueda ser "declarada" colaboradora para la defensa y protección de los animales de compañía, siendo así que, en el art. 25, se disponen los requisitos que se deben cumplir por tales asociaciones para su inscripción en el Registro de asociaciones colaboradoras. De ambas regulaciones se deduce inmediatamente que algunos de los requisitos son idénticos, lo que se explica por la artificial distinción que efectúa la norma propuesta entre declaración y registro de una asociación de tal naturaleza, salvo que se entienda que una asociación pueda ser declarada como colaboradora y no inscribirse sin embargo en el mencionado Registro. Si el Registro es constitutivo de tal clase de asociaciones, es evidente que la declaración de una asociación como colaboradora va anudada a su inscripción registral. Por ello, la regulación de los arts.21 y 25 debe cohonestarse a los efectos de deducir una regulación unitaria de ambos aspectos que la norma propuesta contempla como separables. En relación con lo expresado, no puede perderse de vista que el art. 26.1 del Proyecto dispone que "la inscripción en el Registro llevará inherente la consideración de la asociación como entidad colaboradora".

Artículo 26.- En su apartado segundo se dispone que las entidades colaboradoras en la protección de animales puedan celebrar convenios con la Administración competente mediante los que ésta "podrá atribuir a las asociaciones colaboradoras funciones de carácter protector y de defensa de los animales de compañía", distinguiendo entre funciones de tipo prestacional (apartados a), b) y c)) de otras que constituyen ciertamente ejercicio de potestades públicas y que por ello no pueden ser objeto de convenio por ser aquellas irrenunciables -apartados d) y e)-. Por otra

parte, la suscripción de un convenio no puede convertir a tales asociaciones en agentes de la autoridad, sin que tal conclusión se perjudique porque aquellas asociaciones cumplan ciertos cometidos coincidentes con ciertas responsabilidades públicas, lo que por otra parte es permitido por la propia LPAN. Tal observación no empece que tal atribución funcional y legal esté prevista en la LPAN (art. 21).

Artículo 31.- La Ley (art. 11.3 LPAN) dispone que el Registro general que allí se contempla tenga por objeto y fin la coordinación intermunicipal y una más fácil localización de los propietarios de perros. La norma propuesta extiende el ámbito objetivo del mismo a todos los propietarios de animales domésticos (apartado tercero), siendo así que la denominación del Título se refiere sólo a los animales de compañía. El órgano competente de la Administración Pública autonómica a la que se hace referencia en el apartado 2 es la Consejería de Presidencia y Turismo (art. 5 del Proyecto). Por otra parte, la regulación propuesta es redundante por estar ya prevista en el citado precepto propuesto.

Artículo 41.- Su apartado primero dispone la obligación de los propietarios de animales de compañía de censarlos en el Ayuntamiento correspondiente al Municipio donde habitualmente viva el animal. La LPAN (art. 11.1) sólo contempla tal obligación para los perros; obligación que el Proyecto extiende para todos los animales de compañía.

Artículo 42.- Sería más correcto señalar como requisito para el censo del animal el lugar donde el mismo habitualmente se hallare en vez de su "domicilio habitual". En el apartado segundo, se procede a regular la forma de identificación de los perros, cuando el art. 4.c) atribuye a la competencia del Consejero de Agricultura la determinación de las marcas y métodos de identificación de los animales de compañía; habilitación que, por lo demás, vuelve a reiterar el apartado b) del número 2 del artículo que comentamos.

7. TÍTULO IV: REGISTRO DE EXPLOTACIONES GANADERAS DE CANARIAS (ARTS. 43 A 50).

Tal y como ya se indicó anteriormente, por la materia afectada la regulación contenida en el presente Título no es propiamente de protección y defensa de los animales -objeto de la LPAN- sino de ferias. Quiere decirse con ello que la regulación

del indicado Título, siendo desde la perspectiva competencial correcta, es inidónea desde la perspectiva de la técnica legislativa más elemental, que aconsejaría no confundir ordenaciones expresivas de títulos competenciales autónomos en una única norma jurídica. Ello, salvo que la regulación que se propone en materia de ferias contuviera alguna ordenación que interese o afecte a la protección específica de animales, como ocurre en efecto sólo con la regulación contenida en el art. 48.5 del Proyecto, único conexo con el contenido de la LPAN que se pretende desarrollar. Al margen de la cuestión indicada, que aunque no de estricta legalidad sí afecta a la seguridad jurídica, no puede perderse de vista que la LRJAPC transfirió a los Cabildos Insulares las competencias en materia de ferias, habiéndose incluso aprobado el Decreto 150/1994, de 21 de julio, de traspaso de funciones en el indicado ámbito competencial, aunque no se han aprobado los anexos de traspasos de medios personales y materiales que contempla la disposición adicional del referido Decreto, para lo que el Gobierno de Canarias tiene el plazo máximo de un año para su entrada en vigor. Debe en cualquier caso tenerse en cuenta que la disposición transitoria dos de tal Decreto, señala que en tanto no se produzca la suscripción de tales actas "el ejercicio efectivo de las competencias en materia de ferias y mercados insulares (...) seguirá asumiéndose por cada uno de los Cabildos Insulares y por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias respectivamente, en los términos previstos en los Decretos territoriales 57 y 58/1988, de 12 de abril", y sin perjuicio por otra parte del traspaso efectivo ya efectuado en virtud de los Decretos 84, 90, 104, 111, 118, 121/1989, de 1 de junio, y 328/1991, de 20 de diciembre, en materia de ferias y mercados insulares (disposición adicional del Decreto 149/1994). Nada de ésto se refleja en la norma reglamentaria propuesta, la cual tampoco consta que sea expresión de la ordenación básica externa reglamentaria que en relación con las competencias transferidas se le atribuye a la Comunidad Autónoma por el art. 46.2 LRJAPC, pues el art. 44 de la norma propuesta se limita a precisar que la regulación del indicado título lo es "sin perjuicio de las competencias que los Cabildos Insulares ostenten en materia de ferias y mercados interiores", no pudiéndose obviar que el art. 4.h) del Proyecto atribuye a la Consejería de Agricultura la competencia de la autorización de certámenes ganaderos y la aprobación del calendario oficial de certámenes y ferias ganaderas; autorización que reitera nuevamente el art. 47 de la norma propuesta.

8. TÍTULO V: REGULACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PARA EL FOMENTO Y CUIDADO DE LOS ANIMALES DE COMPAÑÍA (ARTS. 51 A 63).

Su objeto es la regulación de los establecimientos para el fomento y cuidado de los animales de compañía. Por ello, el art. 53 resulta totalmente asistemático, dado su objeto, debiendo ir incluida su regulación en el Capítulo IV (Registro de explotaciones ganaderas de Canarias) del Título III, donde se procede a regular, modificando el Decreto ordenador de tal Registro, los denominados núcleos zoológicos a que hace referencia el art. 34.1 de la norma propuesta. La asistematicidad se desprende del hecho de que si el Título de referencia se limita a los establecimientos de animales de compañía, el art. 34.1 del Proyecto define a los núcleos zoológicos como "aquellos que alberguen colecciones zoológicas de animales de la fauna salvaje", con los fines que allí se indica, lo que es en sí mismo contradictorio con el art. 54 propuesto que contempla la posibilidad de que haya animales de compañía en tales núcleos zoológicos. Por el objeto, finalidad y naturaleza de los animales de tales núcleos (por otra parte reguladas en la norma propuesta de forma inadecuada pues, recordemos, el objeto de la LPAN es la protección y defensa de los animales domésticos y de compañía) su identificación (art. 56) no tiene por qué ser en la misma forma que la que el Proyecto prevé para los animales domésticos y de compañía, pues es evidente que tales animales no pueden salir de los recintos donde se hallan confinados.

9. TÍTULO VI: ACCIÓN DE FOMENTO (ARTS.64 Y 65).

Nos remitimos a lo anteriormente expresado en relación a la incapacidad de la potestad de fomento para convertirse en título atributivo de competencias al margen de las atribuciones de tal índole ya efectuadas en favor de determinada Administración Pública. En efecto, ningún obstáculo hay a que, como por otra parte dispone la LPAN, todas las Administraciones Públicas intervengan mediante aplicaciones concretas de su autonomía financiera a subvencionar aquellas actividades que el propio Ordenamiento jurídico dispone como de interés público; actividades que el Ordenamiento no atribuye exclusivamente a los poderes públicos, pues se dispone incluso que los propios ciudadanos, mediante las asociaciones legalmente constituidas al efecto, puedan coadyuvar a la consecución de los fines protectivos que persigue la Ley. Nos encontramos con una actividad (protección de

animales) que antes de su asunción por parte de los poderes públicos había sido asumida ya por la ciudadanía como expresión de una cierta idea de cultura y civilización que hasta tiempo reciente se estimaba como ajena a interés público general alguno que hubiera motivado la oportuna intervención de los poderes públicos. Ahora, estos poderes intervienen en el indicado ámbito asociativo ciudadano revistiendo a tales asociaciones de una especial calidad (entidades colaboradoras de la Administración Pública) disponiéndose por la LPAN la posibilidad de que las Administraciones básicamente llamadas a asumir tal responsabilidad pública (que son las municipales y, en su caso, las insulares) puedan convenir con tales asociaciones la realización de dichas actividades. En orden a la consecución de tales fines es para lo que la norma proyectada dispone un título específico de acción de fomento que atribuye a todas las Administraciones Públicas de Canarias, disponiendo el art. 65 proyectado la competencia de las Consejerías e Agricultura y Alimentación, Sanidad y Asuntos Sociales, Política Territorial y Presidencia y Turismo para dictar "las disposiciones necesarias para el desarrollo y fomento de las asociaciones de protección y defensa de los animales", así como "suscribir convenios con las asociaciones colaboradoras para la defensa y protección de lo animales de compañía".

Sorprende en este punto la atribución genérica que se hace de la competencia de las cuatro Consejerías para dictar disposiciones para el desarrollo y fomento de las asociaciones de protección y defensa de los animales; asociaciones que no han sido reguladas en ningún momento por el Proyecto de Decreto que se limita a regular (art. 20 y siguientes) el Registro de asociaciones colaboradoras para la defensa y protección de animales de compañía (es decir las denominadas entidades colaboradoras) que, por su propia denominación, quedarían excluidas de tales medidas de fomento. Claro que, posteriormente el art. 65 proyectado contempla la posibilidad de suscribir convenios con las entidades colaboradoras. Debe por ello distinguirse entre una y otra clase de medidas haciendo posible en cualquier caso que las medidas de fomento alcancen también a las entidades colaboradoras, independientemente de que ulteriormente con éstas se suscriban los oportunos convenios. Por lo que a la suscripción de convenios atañe, se advierte que parece existir una concurrencia perfecta de cuatro Consejerías en la misma materia, cuando del art. 5 de la norma proyectada la Consejería competente en relación con las asociaciones colaboradoras es la de Presidencia.

Una cosa es que -como resulta de las disposiciones finales del Proyecto de Decreto- las distintas Consejerías tengan potestad reglamentaria para abordar la regulación de aspectos concretos en la protección de los animales, y otra distinta es que los cuatro Departamentos deban concurrir en la política de fomento. No se puede perder de vista el dato que la LPAN procede a atribuir a los Municipios la responsabilidad del servicio de protección de los animales en ciertos aspectos, funciones protectoras que son precisamente las que la LPAN dispone como objeto de posible convenio con las citadas asociaciones colaboradoras. Estamos ante un supuesto de gestión indirecta de servicio público municipal (art. 85.4 LRBRL); servicio que, recordamos, la LPAN atribuye en primer lugar a los Municipios, en segundo lugar, por sustitución, a los Cabildos y, en tercer lugar, asimismo por sustitución, a la Administración autonómica. Ésta, por lo expresado, no puede utilizar su potestad de gasto para incidir en una competencia municipal en los términos expresados. Lo que sí puede y debe hacer es canalizar las ayudas económicas, así como los Cabildos, a fin de que sean las Corporaciones básicamente competentes las que procedan a su distribución, sin perjuicio de que la Administración autonómica se reserve las cautelas y controles que estimen pertinentes.

Se ha articulado, pues, un supuesto de concurrencia perfecta múltiple, por lo que todas las Administraciones Públicas canarias pueden adoptar medidas de fomento en tal ámbito. Ahora bien, no podemos olvidar que la LPAN contempla en primer lugar como responsable de la protección y defensa de los animales a las Corporaciones municipales, por lo que el régimen de intervención pública en materia de fomento debiera canalizarse a través de la pertinente cooperación económica, técnica y administrativa entre todas las Administraciones públicas concurrentes en los términos que dispone el art. 57 LRBRL, de forma que una vez articulados los mecanismos de tal cooperación se pudiera diseñar un plan de fomento que podría ser ejecutado por las Corporaciones municipales que distribuirían así los recursos centralizados entre aquellas asociaciones protectoras que cumplen los requisitos legal y reglamentariamente previstos o acordados en los convenios que se suscriban.

10. TÍTULO VII: RÉGIMEN SANCIONADOR (arts.66 A 70).

Se deben reproducir aquí las observaciones ya efectuadas con ocasión del régimen de distribución de competencias entre las distintas Administraciones

públicas. En efecto, habíamos concluido en la conveniencia de que la competencia orgánica para regular materias conexas con los animales de compañía y domésticos fuera ejercida por aquellos órganos a los que se les ha asignado con carácter general la ejecución de tales títulos competenciales. Se indicó entonces la conveniencia de distinguir a efectos de desarrollo reglamentario y de régimen general de competencias entre animales domésticos por un lado y animales de compañía por otro. Sobre tal base, se recuerda que la LPAN atribuye la potestad sancionadora básica -infracciones leves y graves- a las Corporaciones municipales en lógica correlación asimismo con su régimen competencial en la materia, atribuyendo la LPAN a la Administración autonómica la competencia para las infracciones muy graves. No obstante ello, el Proyecto, que reconoce en todos los casos la competencia municipal para la instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores (art. 69), atribuye la imposición de la sanción en aquellos casos al Consejero de la Presidencia y Turismo; siendo así que en la norma proyectada las competencias fundamentales en la protección de animales -salvo la cuestión de las asociaciones citadas- corresponde al Consejero de Agricultura.

El art. 68 contempla un supuesto de inacción de la potestad sancionadora que les corresponde por la LPAN a los Ayuntamientos, eventualidad en la que entonces corresponde a la Consejería "competente" (art. 29.2 LPAN), la instrucción del correspondiente expediente y al Consejo de Gobierno su resolución. El indicado precepto legal es contradictorio con la atribución de competencias que efectúa el art. 22 LPAN a los Ayuntamientos y, "en su caso", a los Cabildos Insulares, articulándose una suerte de sustitución legal que opera, en las circunstancias allí reseñadas, entre ellas -apartado d) la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores previstos en la Ley-. Por ello, en caso de incumplimiento por parte del Municipio, la competencia debe corresponderle al Cabildo Insular, primera Administración Pública llamada a operar tal sustitución, y sólo la inacción de éste podría justificar la sustitución por parte de la Administración autonómica. Ahora bien, sobre la inteligencia del precepto legal, la norma reglamentaria la traduce asignando la competencia por sustitución a la Dirección General de Administración Territorial de la Viceconsejería para las Administraciones Públicas de la Consejería de la Presidencia. Por las mismas razones que las expresadas anteriormente, y en la medida que la potestad sancionadora es anexa a la competencia que se posea en la materia (competencia que la Consejería de la Presidencia sólo posee en relación con

las asociaciones colaboradoras), tal competencia correspondería con carácter general a la Consejería de Agricultura, salvo en la materia indicada.

Finalmente, el Art. 71.c) reitera la competencia del Consejero de la Presidencia, contenida ya en el Art. 69. El art. 72 contiene una regulación que es concreción de lo dispuesto en el art. 70, por lo que debieran refundirse. Ello sin perjuicio de advertir que la competencia que el art. 70 atribuye al Consejo de Gobierno -con carácter general, de conformidad por otra parte con lo que dispone el art. 29.2 LPAN- se atribuye, en ciertos casos, al Director General de Administración Territorial y al Consejero de Presidencia y Turismo, lo que no parece ser conforme con la habilitación legal existente al efecto. El supuesto previsto en la disposición adicional tercera es de actuación por sustitución, no por subsidiariedad. La disposición transitoria otorga a los Ayuntamientos un plazo de tres meses para el establecimiento de los censos municipales de animales de compañía, plazo a contar desde la entrada en vigor del Reglamento, cuando en puridad el plazo debiera empezar a contar desde el momento en que se fijen reglamentariamente las clases de animales que deben ser censados -art. 22.a) LPAN-. La disposición final cuarta habilita al Consejero de Agricultura para fijar las características y especificaciones del Registro a que se refiere el art. 34 del Proyecto, lo que ya se ha efectuado mediante el Decreto 292/1993, de 10 de noviembre, de creación de tal Registro.

C O N C L U S I O N E S

1. La norma reglamentaria propuesta no se limita a desarrollar la Ley de cobertura, 8/1991, de 30 de abril, sino que aborda cuestiones no reguladas en aquella Ley que, por razones de seguridad jurídica, debieran incorporarse expresamente a la intitulación de la norma (Fundamento I).

2. El régimen de competencias de las distintas Administraciones Públicas debe ser perfilado eliminando las indefiniciones y ambigüedades resultantes de la Ley de cobertura (Fundamento II).

3. La norma propuesta incide cuestionablemente en materia de naturaleza civil, competencia exclusiva del Estado (Fundamento III.5). Se formulan finalmente observaciones puntuales a determinados preceptos de la norma proyectada, de

carácter sistemático, de técnica legislativa, de seguridad jurídica y de economía normativa, fundamentalmente contenidas en el Fundamento III.