



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 5 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 7 de febrero de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 495/2017 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Por el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), se solicita dictamen preceptivo sobre el «Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Canarias», a propuesta conjunta de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad.

Acompaña a la solicitud de dictamen, efectuada por escrito de 27 de diciembre de 2017, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de la misma fecha, el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto (PD) que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 26 de diciembre de 2017 [art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio].

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

de «Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea».

A este respecto, el presente PD acomete la regulación de esta materia -el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos- al amparo de la normativa estatal en este ámbito específico, constituida por la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos (LTAPP), de carácter parcialmente básico y dictada, además, en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública recogida en el art. 149.1.29 CE, y por el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, de desarrollo de dicha disposición legal. Asimismo, es necesario señalar que la norma proyectada se encuadra dentro de la habilitación al Gobierno de Canarias para el desarrollo normativo de la Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales de Canarias, a la que se refiere su disposición final.

Ha de indicarse, por último, que este Consejo ya tuvo oportunidad de dictaminar una norma reglamentaria referida a materia similar (DCC 288/2015, de 24 de julio), con ocasión de una solicitud presentada por el Gobierno en funciones en junio de 2015, iniciativa reglamentaria que el nuevo Gobierno no asumió, por lo que a partir del primer tercio del año 2017 se inició una nueva tramitación normativa, tal como se infiere de distintos informes contenidos en el expediente remitido a este Consejo, en particular el de iniciativa reglamentaria que, según las normas segunda y octava del Decreto 15/2016, del Presidente, de 11 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, se inicia con tal informe.

II

Sobre la tramitación del procedimiento.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el citado Decreto 15/2016, aunque, como ha advertido el informe de los Servicios Jurídicos, el informe de iniciativa reglamentaria no viene suscrito, como dispone la norma segunda, apartado 1, *in fine*, a la que se remite la norma octava, del Decreto 15/2016, por las personas titulares

de los Departamentos que plantean la iniciativa, sino por la Directora General de Seguridad y Emergencias.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de la Dirección General de Seguridad y Emergencias de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 9 de marzo de 2017, relativo a «los aspectos que ha de contener la consulta pública previa a la ciudadanía, de 9 de marzo de 2017».

- Dos informes de iniciativa reglamentaria emitidos por la Dirección General de Seguridad y Emergencias, uno de 7 de abril de 2017 y otro de 1 de junio de 2017, respectivamente, que incorporan ambos la Memoria Económica (art. 44 de la mencionada Ley 1/1983, y normas octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo); el informe de evaluación de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); el informe de evaluación del proceso de participación ciudadana [art. 133 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)]; el informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias); el informe de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor); y la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación (art. 129 LPACAP).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 18 de abril de 2017 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias), manifestándose que el Proyecto de Decreto no produce impacto en los presupuestos de gastos de la Comunidad Autónoma de Canarias, ni se derivan costes sociales o cargas a terceros, ni produce impacto sobre los recursos humanos.

- Informe interno de la Directora General de la Protección de la Naturaleza de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 27 de abril de 2017 (apartados 2, 3 y 4 de la instrucción sexta de las instrucciones de la Secretaría General Técnica del referido Departamento, de 25 de enero de 2017, sobre tramitación de iniciativas normativas).

- Informe jurídico preliminar sobre el proyecto de Decreto, emitido el 8 de mayo de 2017, del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad.

-Memoria acerca del proceso de simplificación administrativa y reducción de cargas, de 8 de junio de 2017, emitido por la Dirección General de Seguridad y Emergencias de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias (art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, de medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa). Además, consta en el expediente un documento relativo al denominado «Diagrama de Flujo (procedimiento para la obtención del certificado de capacitación para adiestramiento de APP para guarda y defensa)», también de 8 de junio de 2017, elaborado por la citada Dirección General de Seguridad y Emergencias.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 9 de junio de 2017 [normas octava a undécima, del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo, y el art. 26, el apartado a) de su punto 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero], de carácter favorable, señalándose, entre otros extremos, que las previsiones normativas del Proyecto de Decreto no comportan efectos materiales sobre los gastos de la Administración Pública de esta Comunidad Autónoma ni del resto de Administraciones Públicas Canarias, ni sobre los ingresos de la Hacienda Pública Autonómica.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 28 de julio de 2017 [norma tercera 1.e), en relación con la norma décima, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, de Presidente], en calidad de «coproponente» [art. 19.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad], en el que, además de diversas observaciones sobre el articulado del Proyecto de Decreto, se lleva a cabo una valoración del informe de impacto por razón de género contenido en el informe de iniciativa.

- Informe de la Dirección General de Seguridad y Emergencias de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad (como «centro directivo promotor» del Proyecto de Decreto), de 7 de septiembre de 2017, en el que se analizan, por un lado, las sugerencias formuladas por los diferentes Departamentos a los que se remitió el Proyecto de Decreto, y por otro, las alegaciones presentadas por determinadas instituciones y entidades en cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el art. 133.2 LPACAP.

- Informe de la Viceconsejería del Servicio Jurídico, de 21 de octubre de 2017 [art. 20, apartado f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado mediante Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo], que dio a lugar a su vez al informe complementario de la Dirección General de Seguridad y Emergencias de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 9 de noviembre de 2017.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 22 de diciembre de 2017 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Además, el Proyecto de Decreto se sometió igualmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 133.1 LPACAP, a consulta pública previa a través del portal web de la referida Consejería (Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento Orgánico), sin que se haya recibido ninguna aportación.

Por otra parte, en el expediente no consta el informe de la Inspección General de Servicios [art. 76.b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 382/2015, de 28 de diciembre].

Acerca de la estructura, contenido y finalidad del Proyecto de Decreto.

2. El Proyecto de Decreto se compone de una Introducción (a modo de Preámbulo), treinta y cinco artículos distribuidos en siete capítulos, cuatro disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y cinco finales, además de tres anexos.

El Capítulo I se refiere a las disposiciones generales (arts. 1 al 6).

El art. 1 recoge el objeto de la norma, consistente en desarrollar el régimen jurídico relativo a la tenencia de animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Canarias.

El art. 2 se refiere a su ámbito de aplicación, circunscrito a las personas físicas tenedoras de animales potencialmente peligrosos, así como a los centros, establecimientos y asociaciones que alberguen a los referidos animales por dedicarse a la actividad de cría y reproducción, alojamiento -residencias, refugios, centros de acogida-, adiestramiento o venta.

Asimismo, se recoge una serie de exclusiones en los apartados 3 y 4, determinadas por la titularidad de los animales o por la no utilización de los mismos

como animales de compañía o domésticos. Tales situaciones que vienen reguladas por normas sectoriales específicas de ámbito estatal o autonómico. No obstante, en el supuesto de espectáculos públicos y actividades recreativas donde se exhiban o participen perros u otros animales potencialmente peligrosos, no subsumibles en el concepto de núcleo zoológico, resultan de aplicación las medidas de seguridad recogidas en la disposición adicional primera.

El art. 3 recoge las definiciones de animales potencialmente peligrosos, de animales domésticos o de compañía y de personas tenedoras.

Los arts. 4 y 5 distinguen entre animales potencialmente peligrosos cuya tenencia está prohibida, de aquéllos otros cuya tenencia está permitida.

El art. 6 hace una distribución de competencias entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los Ayuntamientos.

En el Capítulo II se dedica a la tenencia de animales potencialmente peligrosos, mediante una regulación distribuida en tres Secciones, relativas a los requisitos generales (art. 7), la licencia municipal para la tenencia de animales potencialmente peligrosos (arts. 8 y 9) y la inscripción en el Registro Municipal (art. 10), respectivamente.

El Capítulo III (arts. 11 al 17) regula el Registro Central Informatizado de Animales Potencialmente Peligrosos, recogiendo las cuestiones relativas a su finalidad, estructura, contenido, comunicación de datos e inscripción, publicidad formal y cancelación y baja provisional de la inscripción.

El Capítulo IV se dedica al adiestramiento de animales potencialmente peligrosos para guarda y defensa (arts. 18 al 22), regulando el adiestramiento para guarda y defensa, el certificado de capacitación, concretando los requisitos y el procedimiento para la obtención de mismo, el ejercicio de esa actividad por personas establecidas en otras Comunidades Autónomas y en estados miembros de la Unión Europea, así como las obligaciones de las personas titulares del certificado de capacitación.

El Capítulo V (arts. 23 al 25), contiene las obligaciones genéricas de las personas tenedoras, la específica de identificación de los animales potencialmente peligrosos y la acreditación de requisitos para la realización de actividades.

El Capítulo VI, dividido en tres Secciones, regula las condiciones y medidas de seguridad para la tenencia de animales potencialmente peligrosos (arts. 26 al 31), regulando, dentro de las medidas individuales de seguridad (Sección 1ª), aquellas

destinadas al tránsito y transporte y las que deben adoptarse en las viviendas de los tenedores u otros lugares de alojamiento (arts. 26 y 27), y en la Sección 2ª las medidas de seguridad en centros destinados a la crianza, reproducción, adiestramiento, alojamiento y comercialización (art. 28).

En la Sección 3ª se recoge la obligación de denunciar, así como las medidas de seguridad en situaciones especiales, haciendo especial referencia a comportamientos agresivos (art. 30).

El Capítulo VII regula la inspección y el régimen sancionador (arts. 32 al 35), abordando tanto la inspección y vigilancia, como las actas de inspección y denuncia, el régimen sancionador -que, por remisión, es el contenido en la normativa estatal- y las competencias para instruir y resolver los procedimientos sancionadores.

Por su parte, de las disposiciones adicionales, la primera recoge las medidas de seguridad en espectáculos públicos; la segunda prevé la formalización de convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas Canarias en esta materia, así como con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, para la prestación de los servicios que sean necesarios para el cumplimiento del proyecto de Decreto. La tercera establece que la Consejería competente en materia de Administraciones Públicas dispondrá los recursos necesarios para que los Ayuntamientos puedan acceder a la información de las sanciones adoptadas por infracciones en esta materia; y la cuarta está referida a las comunicaciones electrónicas de datos registrales e interoperabilidad.

La disposición transitoria primera establece el régimen jurídico aplicable a las situaciones anteriores a la entrada en vigor de la normativa que ahora se proyecta. La segunda a los supuestos de obligada regularización y la tercera al régimen transitorio de los procedimientos.

La disposición derogatoria única recoge la previsión genérica respecto de aquellas normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan al proyecto de Decreto, así como la derogación expresa del Decreto 36/2005, de 8 de marzo, y la Orden de 12 de mayo de 2015, de la entonces Consejería de Economía Hacienda y Seguridad

Por último, la disposición final primera modifica el Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad; la segunda ordena a los Ayuntamientos que adapten sus respectivas ordenanzas municipales al Decreto en el

plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor; la tercera prevé la posibilidad de modificar los Anexos I y II mediante Orden departamental «de naturaleza no reglamentaria»; la cuarta habilita al Departamento competente para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la norma, así como a la adopción de los actos administrativos que sean necesarios para su ejecución; mientras que la quinta difiere la entrada en vigor de la norma al mes de su publicación.

En cuanto a los Anexos, el I relaciona a los animales potencialmente peligrosos cuya tenencia está prohibida; el II a los animales potencialmente peligrosos cuya tenencia está permitida previa licencia e inscripción en el registro municipal, mientras que el III contiene aquellos extremos que deben recogerse en las licencias municipales para la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

3. Por lo que se refiere a su objeto, la Introducción de la norma proyectada señala que, aunque, por una parte, la Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales, en sus arts. 6 y 11, establece las obligaciones de los propietarios de los animales y las responsabilidades y obligaciones de éstos, en particular, con los perros, y, por otra, que la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, regulan las condiciones para la tenencia de dichos animales, estas disposiciones «no agotan el ámbito material objeto de regulación, dado que el legislador estatal encomienda el desarrollo de determinadas cuestiones a la posterior intervención normativa autonómica. Tal es el caso de la licencia municipal que habilita para la tenencia de animales potencialmente peligrosos, el registro central informatizado autonómico, y la determinación de las pruebas dirigidas a la obtención del certificado de adiestrador».

Continúa la Introducción señalando que, «(a)simismo, la referida Ley estatal contiene determinados preceptos concordantes con la legislación autonómica citada y referida a la protección de los animales como pueden ser las obligaciones en materia de seguridad ciudadana e higiénico-sanitarias previstas en el artículo 9 de misma (...) ». Para añadir más adelante que «(d)e este modo, el objeto del presente Decreto lo constituye la regulación en la Comunidad Autónoma de Canarias del régimen relativo al régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, en el marco y en los términos previstos en la referida Ley 50/1999, de 23 de diciembre, entendiéndose por tales los animales domésticos o de compañía que se determinen reglamentariamente y los salvajes que sean destinados a los referidos

finés. Dentro de dicho régimen se recogen, entre otros extremos, la regulación del Registro Central Informatizado de Animales Potencialmente Peligrosos y de los requisitos y el procedimiento para la obtención del certificado de capacitación de persona adiestradora para guarda y defensa, que ya habían sido objeto de regulación mediante el Decreto 36/2005, de 8 de marzo. Este último Decreto queda derogado por el actual, que incorpora sus contenidos con algunas variantes, al objeto de evitar una indeseada dispersión normativa. Entre estas variantes se incluyen la adaptación de las exigencias para el ejercicio profesional del adiestramiento de animales para guarda y defensa a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, si bien con las debidas reservas que la propia ley da cuando tratamos cuestiones vinculadas a la salvaguarda de razones imperiosas de interés general.

Asimismo, se recogen las condiciones y medidas de seguridad que complementan las fijadas con carácter mínimo por la normativa estatal reseñada, y que deben ser adoptadas por las personas tenedoras, tanto en sus viviendas e inmuebles donde se alojen los animales como en los centros y establecimientos donde se alberguen con una finalidad de crianza, comercialización, adiestramiento o de carácter residencial, sin perjuicio de las medidas complementarias que puedan exigir reglamentariamente los municipios».

El Proyecto de Decreto acomete, además, la regulación de «aquellos específicos ámbitos materiales que la normativa estatal encomienda a la intervención normativa autonómica, así como da solución a los problemas prácticos con los que se encuentran los Ayuntamientos, derivados de la confusa e insuficiente regulación estatal, que ha motivado que los mismos adopten soluciones divergentes ante idénticas situaciones, sin la existencia de unos criterios mínimos homogéneos en cuanto a la aplicación e interpretación de la norma. Por último, la norma proyectada establece las condiciones y medidas de seguridad complementarias a las previstas en la normativa estatal, que deben exigirse para el tránsito y transporte, en las viviendas de las personas tenedoras y otros lugares de alojamiento, así como en los centros destinados a actividades de crianza, reproducción, adiestramiento, alojamiento y comercialización.

Otra de las cuestiones que aborda el proyecto de norma es la clasificación de los animales potencialmente peligrosos pertenecientes a la fauna salvaje en dos categorías, en atención a que su tenencia esté prohibida o permitida. Los primeros

son aquéllos que tienen alta posibilidad de producir lesiones graves o poner en peligro la vida de las personas por traumatismos, inoculación de toxinas, shock anafiláctico o transmisión de enfermedades. Los segundos, en cambio, no comportan, en principio, un riesgo mortal para los seres humanos, aunque sí pueden producir lesiones que requieran de atención sanitaria en el supuesto de no adoptarse las medidas de seguridad adecuadas. Tales categorías no constituyen un *numerus clausus*, habida cuenta de la imposibilidad de consignar en una lista cerrada todos los animales que reúnan estas características. La tenencia de los primeros está prohibida, sin perjuicio del régimen especial y transitorio que se prevé en aquellos supuestos de personas tenedoras con licencia que posean y hayan inscrito a dichos animales en el correspondiente registro municipal con anterioridad a la entrada en vigor de la presente norma».

Finaliza la parte introductoria del Proyecto de Decreto del modo siguiente: «Asimismo se complementa la normativa estatal regulando cuestiones puntuales no abordadas por la misma pero que resultan fundamentales para dar la necesaria cohesión y congruencia al sistema, facilitando la aplicación de la norma por las entidades locales e incrementando la seguridad jurídica. Tal es el caso de la concreción del ámbito personal, material y territorial de las licencias y su homogeneización; así como coherencia la concesión de las licencias con la práctica de inscripciones registrares, de forma que ambas se configuren como requisitos sucesivos para poder adquirir la condición de persona tenedora».

III

Sobre el marco competencial autonómico.

En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar el presente Proyecto de Decreto, en nuestro Dictamen 288/2015, de 24 de julio, se señaló lo siguiente:

«Con carácter general, el Gobierno de Canarias es competente para elaborar la norma objeto del dictamen como resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria de la que es titular con arreglo a lo dispuesto en el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y en el art. 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Por lo tanto, el Ejecutivo autonómico está facultado para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con la salvedad de las reservadas por nuestra norma institucional básica a las leyes, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las mismas.

Ahora bien, desde una perspectiva más concreta el panorama competencial reviste mayor complejidad, habida cuenta de la pluralidad de variables o referencias atributivas existentes. Primeramente, debe traerse a colación el título competencial en materia de “seguridad pública” [art. 149.1.29ª de la Constitución (CE)], que sin duda alguna subyace en toda la norma proyectada, puesto que, como se expuso con anterioridad, el Proyecto de Decreto regula las condiciones para la tenencia de animales que pueden constituir un potencial peligro, esto es, “amenaza para la vida y la integridad física de las personas y de otros animales, así como para el mantenimiento del orden público” (párrafo 4º del preámbulo)».

De la delimitación del concepto de “seguridad pública” se ha ocupado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional; así, en la Sentencia 148/2000, de 1 de junio, se señala lo siguiente:

«Por el contrario, en nuestra doctrina hemos dejado establecido que el ámbito normativo en materia de “seguridad pública” se refiere “a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano” (STC 104/1989, de 8 de junio, con cita de las SSTC 33/1982, de 8 de junio, 117/1984, de 5 de diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre, y 59/1985, de 6 de mayo), precisando asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En efecto, hemos dicho que “por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública (...) Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas (...) componen sin duda aquel ámbito material” (STC 104/1989, de 8 de junio) (...)» (véase el FJ 6 y, más recientemente, la STC 86/2014, de 29 de mayo).

Por otra parte, en este mismo pronunciamiento el Tribunal también indica que esta competencia estatal, aun siendo exclusiva, no es absoluta, de manera que otros títulos competenciales recogidos en la Constitución y en las distintas normas estatutarias facultan a las Comunidades Autónomas para ejercer “competencias concurrentes” en la materia. Puede leerse en el FJ 9 de la mencionada STC el siguiente razonamiento:

«Pues bien, centrada la materia de “seguridad pública”, según nuestra doctrina, en la protección de personas y bienes y en el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, no puede descartarse que la competencia del art. 149.1.29 CE permita al Estado la regulación de medidas destinadas a atender a las finalidades específicas a que se encauza dicho título competencial. Para ello será necesario que las medidas controvertidas respondan a las

finalidades específicas de la “seguridad pública”. Ha de advertirse, además, que en este caso confluyen otros títulos competenciales (...), cuya incidencia ha de ser valorada para que la invocación por el Estado de la “seguridad pública” no genere, sin mayor consideración, el desapoderamiento competencial (...) [de las Comunidades Autónomas]».

Fijada de este modo la competencia del Estado acerca de la “seguridad pública”, el examen del marco competencial autonómico obliga a hacer referencia, como primer parámetro atributivo, a la ya citada Ley estatal 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos (LTAPP), y a su reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto (R.D.) 287/2002, de 22 de marzo. Esta normativa estatal se ha dictado con la cobertura, justamente, del título competencial previsto en el art. 149.1. 29ª CE, que atribuye [al Estado] la competencia exclusiva sobre la “seguridad pública”. Conviene precisar, sin embargo, que los arts. 4 y 9.1 del citado texto legal, que versan sobre el comercio y obligaciones en materia de seguridad ciudadana e higiénico-sanitarias, tienen carácter básico al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1. 13ª y 16ª CE.

Además, el legislador estatal no ha agotado el ámbito material con la mencionada disposición legal, toda vez que en la Ley 50/1999 se localizan específicos ámbitos materiales cuya regulación se encomienda a la posterior intervención normativa [reglamentaria] autonómica y local. Aspectos tales como la licencia administrativa municipal, que habilita para la tenencia de animales potencialmente peligrosos (art. 3 LTAPP), el registro municipal y central autonómico de los citados animales potencialmente peligrosos (art. 6 LTAPP), la determinación de las pruebas dirigidas a la obtención del certificado de adiestrador (art. 7 LTAPP y disposición adicional segunda), pueden ser regulados por la Comunidad Autónoma de Canarias, como en efecto acontece con el Proyecto de Decreto que ahora se analiza. Asimismo, el Reglamento de desarrollo de la citada Ley 50/1999, aprobado por el R.D. 287/2002, de 22 de marzo, dispone que puedan acordar que los “certificados de capacidad física y aptitud psicológica puedan también ser emitidos por técnicos facultativos titulados en medicina y psicología, respectivamente” (art. 6.2 RD).

Llegados a este punto, puede afirmarse que, sin perjuicio de las singulares potestades que la legislación estatal confiere a las Comunidades Autónomas (y Ayuntamientos), según acaba de señalarse, el Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen es asimismo un reglamento ejecutivo que desarrolla y complementa previsiones específicas de la legislación básica en la materia, que delimita su contenido y alcance (arts. 4 y 8 LTAPP). Sobre esta cuestión, en el DCC 273/2015, de 15 de julio, este Consejo indicó, recordando una conocida jurisprudencia

constitucional, que “la articulación de la competencia estatal y las competencias autonómicas exige que la regulación estatal de las condiciones básicas deje un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias sectoriales (STC 212/2005), pero siempre con respeto a la legislación básica estatal establecida” (véase, igualmente, el DCC 317/2014, de 18 de septiembre).

El segundo de los parámetros que delimita el marco competencial autonómico viene expresamente recogido en el art. 3.2 LTAPP, cuando preceptúa: “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales serán competentes según los respectivos Estatutos y legislación básica de aplicación para dictar la normativa de desarrollo”. Es decir, que para la determinación de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en este particular ámbito también habrá que tener en cuenta -ello es obvio y ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional, como antes se indicó-, la existencia de otros títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía que inciden, de forma concurrente, en el objeto del Proyecto de Decreto (art. 30.4 EAC, caza; art. 30.9 EAC, cultura; art. 30.12 EAC, protección del medio ambiente; art. 30.20 EAC, ocio, esparcimiento y espectáculos; art. 31.1 EAC, agricultura y ganadería; art. 31.3 EAC, comercio interior; art. 32.3 EAC, régimen local; y art. 32.10 EAC, sanidad e higiene), así como la legislación autonómica dictada en ejercicio de estas atribuciones estatutariamente asumidas (Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de Animales y su reglamento de desarrollo y, sobre todo, el Decreto 36/2005, de 8 de marzo, por el que se crea el Registro Central Informatizado de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos de Canarias y se regulan los requisitos y el procedimiento para la obtención del certificado de capacitación de adiestrador para guarda y defensa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias)».

Las anteriores consideraciones son plenamente aplicables al presente Proyecto de Decreto. Todo ello, sin olvidar que, según se indicó anteriormente, con el mismo lo que se pretende es llevar a cabo tanto el desarrollo de la legislación estatal, respetando en todo caso al marco normativo por ella establecido, como el de la autonómica reguladora de esta materia. Por tanto, desde el punto de vista formal y material, la norma proyectada se desenvuelve dentro de las determinaciones resultantes de los parámetros constitucional, estatutario y legal de aplicación.

IV

Observaciones al articulado del Proyecto de Decreto.

La regulación proyectada, objeto de este Dictamen, se ajusta, en términos generales, a la normativa estatal y autonómica de aplicación. No obstante, se realizan las siguientes observaciones:

- Artículo 2.4.

Este apartado no debería estar contenido en este precepto, sino que la materia debería contemplarse en una disposición adicional, pues regula exenciones a determinadas obligaciones por parte de personas tenedoras de perros potencialmente peligrosos pertenecientes a razas tradicionalmente destinadas al pastoreo, adecuadamente adiestrados.

- Artículo 3.a).

Se consideran animales potencialmente peligrosos los contenidos en los Anexos I y II del Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, y, en todo caso, los pertenecientes a la fauna salvaje que figuran en los Anexos I y II de este decreto o en las Órdenes departamentales que se dicten con arreglo a su disposición final primera, añadiéndose el inciso «sin que dicha enumeración tenga carácter exhaustivo», no alcanzándose a comprender a qué obedece, ya que es obvio que sólo pueden ser potencialmente peligrosos los así considerados en una norma, no pudiendo quedar al libre criterio de las autoridades su catalogación como tales. En este sentido, debe precisarse que en el caso de los relacionados en el Anexo I del Proyecto de Decreto únicamente la tenencia para su utilización como animales de compañía está prohibida, mientras que los del Anexo II se sujetan a determinados requisitos jurídicos y de seguridad fijados en la propia norma proyectada. Es decir, debe estar determinado previamente si una concreta especie animal está considerada como potencialmente peligrosa.

- Artículos 4 y 29 (en relación con el art. 34).

El apartado 2 del art. 34 PD lleva a cabo una remisión al régimen de infracciones y sanciones establecido en la Ley 50/1999. Todo ello en el bien entendido de que, como dispone su apartado 1, dicho régimen sancionador «se aplicará sin perjuicio del régimen sancionador en materia de protección de animales y de actividades clasificadas y espectáculos públicos que en cada caso corresponda».

Por lo tanto, hay prohibiciones y obligaciones cuyo incumplimiento no figura en el régimen sancionador previsto en la Ley 50/1999, sino en la legislación sectorial a la que expresamente reenvía este precepto. Así, la inobservancia de la obligación genérica prevista en el art. 23.1 PD (mantener a los animales potencialmente peligrosos en adecuadas condiciones higiénico-sanitarias) está sancionada, como infracción grave, en el art. 24.2, a) de la Ley 8/1991, de 30 abril, de Protección de Animales de Canarias. Lo mismo sucede con las obligaciones relativas a las medidas de seguridad en centros e instalaciones, a las que se refiere el art. 28 PD, cuyo incumplimiento puede ser constitutivo de infracción leve o grave, según los casos, tal y como dispone el art. 24.1.f) y 2.d) de la mencionada Ley 8/1991. Por último, el incumplimiento de los requisitos que se exigen para la participación de menores de edad en espectáculos con animales (disposición adicional primera de la norma proyectada), se tipifica como infracción muy grave en el art. 62.5, en relación con el art. 44, ambos de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de Actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas complementarias.

Sin embargo, tanto la prohibición prevista en el art. 4 PD (referida sólo a la utilización como animales de compañía de animales potencialmente peligrosos) como la inobservancia de la obligación de denuncia en los casos establecidos en el art. 29 PD, no están definidas como infracciones en la Ley 50/1999 ni en la legislación sectorial señalada con anterioridad (tratándose, además, de conductas que tienen que ver específicamente con esta clase de animales). No figurando, pues, como infracciones en una norma con rango de ley, el incumplimiento de la prohibición de la tenencia para aquella finalidad y de la obligación de denuncia por parte de las personas a quienes se dirigen, respectivamente, los preceptos antes citados, no son sancionables [ni siquiera por analogía, prohibición que recoge el art. 27.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen del Sector Público (LRJSC) y lo viene afirmando la jurisprudencia en las SSTC 75/1984, 111/2004, 229/2007, 2/2015 y SSTS de 11 de mayo y 5 de junio de 1998, 20 de marzo de 2007 y 4 de marzo de 2011, entre otras]. Actuar de forma contraria supondría vulnerar uno de los principios básicos en los que se sustenta el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y que viene expresamente previsto en el art. 27.1 LRJSC. En efecto, este precepto, al referirse al «principio de tipicidad» (exigencia de la *lex certa*), establece lo siguiente: «Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones o por una Ley». En definitiva, en relación con estos comportamientos (activo en un caso y

omisivo en el otro), es necesario que la ley, no el reglamento, los tipifique o califique previamente como infracciones para que puedan ser sancionados (véanse, entre otras muchas, las SSTC 11/1988, 207/1990, 133/1999, 194/2000, 166/2012 y 10/2015).

- Artículo 17.

En el título sobra lo de «provisional», ya que el artículo regula también las bajas definitivas.

- Artículo 20.2.

Letra C).

Se debe sustituir el término «castigado» por «condenado» y añadir «por sentencia firme».

Letra D).

Por otra parte, debe corregirse la redacción del primer párrafo de la letra D), toda vez que la locución «con advertencia» hace difícilmente comprensible el precepto, que es una deficiente copia del art. 69 LPACAP.

Letra c), en relación con la f), del apartado D).

La exigencia de «haber ejercido la guarda de animales de estas características» de la letra c) está mejor recogida en el subapartado f), que requiere tener experiencia, durante al menos doce meses, en el cuidado, trato o manejo de perros potencialmente peligrosos, por lo que se debería suprimir, para evitar reiteraciones o contradicciones, el inciso de la letra c) (es obvio que, si tiene experiencia acreditada de 12 meses, ha ejercido la guarda de esos animales).

Letra g).

La finalidad del adiestramiento y de la tenencia de estos animales no es un requisito que se pueda acreditar. Otra cosa es que, conforme al art. 7.4 LTAPP, se pueda tener en cuenta dicha finalidad para otorgar el certificado de capacitación.

- Artículo 21.

Este precepto permite a personas que estén en posesión de certificados de capacitación expedidos por otras Comunidades Autónomas, así como a que dispongan de titulación suficiente para el adiestramiento de animales potencialmente peligrosos para guarda y defensa, establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y que no sean residentes en España, desarrollar la actividad en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Sin embargo, no se prevé su inscripción en el Registro previsto en la letra d) del art. 13, como sí se prevé para quienes obtengan la certificación de capacitación (art. 20.5).

- Artículo 22.1.

Apartado 1, b).

«Cambio relevante» es un concepto jurídico indeterminado que puede afectar a la seguridad jurídica.

- Artículo 24.1.

Para evitar reiteraciones innecesarias se puede sustituir el término «obligación» por «deber», que es «obligatorio en todos los casos».

- Artículo 26.3.

Idéntica observación debe realizarse con la utilización en este apartado de la expresión «llevar y conducir».

- Artículo 27.

El apartado 2 dispone que «(l)as medidas de seguridad previstas en el apartado anterior serán igualmente exigibles en los casos en que el animal se encuentre alojado en un lugar distinto a la vivienda de la persona tenedora», por lo las referencias en la letra a) del apartado 1 al «lugar en que se encuentren» son reiterativos e innecesarios.

- Artículo 35.

Este precepto es confuso ya que sus apartados 1 y 2 se reiteran. Así, el apartado 1 señala que «se iniciarán de oficio por parte del órgano competente en materia de seguridad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias cuando ésta tenga conocimiento de la comisión de algún hecho tipificado en el art. 13 LTAPP, que afecte al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, en particular las letras d) y e) del apartado 1, del citado art. 13 (ambos referidos al adiestramiento), y en su caso el incumplimiento de la previsión del apartado 3 del art. 7 por las personas adiestradoras de la citada Ley 50/1999» (también referido al deber de los adiestradores de comunicar la relación nominal de clientes). Por su parte, el apartado 2 dispone que «El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias cuando las infracciones administrativas sean consecuencia, bien del

incumplimiento de las personas adiestradoras de sus obligaciones respecto al Registro Central Informatizado de Animales Potencialmente Peligrosos (art. 7.3 LTAPP); bien del adiestramiento de animales potencialmente peligrosos careciendo del preceptivo certificado de capacitación, bien por adiestrar animales para activar su agresividad o para finalidades prohibidas por la Ley» (art. 13.1 LTAPP). Es decir, dice lo mismo en ambos apartados, siendo tal reiteración deficiente desde la perspectiva de la técnica normativa.

Por último, puesto que para el resto de infracciones tipificadas en la LTAPP, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los Ayuntamientos, pueden surgir dificultades en aquellos supuestos en los que será muy difícil que estos puedan ejercerla, en unos casos por cuestiones de delimitación competencial y en otros de supramunicipalidad. En efecto, por poner algunos ejemplos, en caso de abandono del animal [art. 13.1, a) LTAPP], no hay regla sobre la competencia, si lo es el Ayuntamiento del lugar de abandono o el de residencia del tenedor. Igualmente, la infracción contemplada en el art. 13.1, b) LTAPP, tener perros o animales potencialmente peligrosos sin licencia, presenta dificultades para determinar si el competente es el Ayuntamiento del lugar de residencia del tenedor de hecho o lo es, en caso de ser distinto, quien lo interceptó. Lo mismo ocurre, en suma, en el supuesto de concurrencia competencial ante la inexistencia de reglas para determinar si, pudiendo ser dos los Ayuntamientos competentes, lo será quien primero haya incoado procedimiento sancionador, por lo menos para evitar que se sancionen dos veces por el mismo hecho.

En definitiva, deben incluirse en el PD criterios o reglas para determinar la competencia entre varios Ayuntamientos.

- Disposición adicional primera.

Hay reiteración en las letras b) y g) del apartado 1, ya que en ambas se hace referencia a la prohibición de la participación activa en el espectáculo o contacto con los animales de los menores de dieciséis años.

- Disposición derogatoria.

Dado que el Proyecto de Decreto cuenta con *una sola* disposición derogatoria, procede la corrección de su título para evitar una redundancia innecesaria.

- Disposición final cuarta.

El título de esta disposición es únicamente «Desarrollo normativo», cuando lo cierto es que también habilita a la Consejería competente en materia de seguridad a

adoptar «cuantos actos administrativos sean precisos para su ejecución», por lo que en rigor se debería denominar «Desarrollo normativo y ejecución».

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo se adecua, con carácter general, al marco jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se contienen en el Fundamento IV.