



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 395/2021

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de julio de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Bienestar y Protección Animal (EXP. 337/2021 PPL)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

**Antecedentes y preceptividad del Dictamen.**

1. Mediante escrito de 15 de junio de 2021 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente), el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.c) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), y del art. 142.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita la evacuación preceptiva de Dictamen sobre la Proposición de Ley de Bienestar y Protección Animal.

2. A la solicitud de Dictamen se acompaña el texto de la Proposición de Ley -en adelante, PPL- presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista Canario, Nueva Canarias, Sí Podemos Canarias y Agrupación Socialista Gomera; y que fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 8 y 9 de junio de 2021.

Por otro lado, no se incorpora al expediente remitido a este Organismo Consultivo, copia del acuerdo del Gobierno de Canarias en cuya virtud manifieste su criterio respecto a la toma en consideración de la PPL, así como la conformidad o no a su tramitación ex art. 139.2 RPC.

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

Dicha documentación debe figurar incorporada al expediente. Se ha de recordar, una vez más, el deber legal de facilitar a este Consejo Consultivo, junto a la solicitud de dictamen, cuantos antecedentes, informes y documentos constituyan el expediente, conforme dispone el art. 22.1 LCCC. Pese a ello, y previa consulta de la página web del Parlamento de Canarias, se constata -mediante certificación de 15 de marzo de 2021, del Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento- que el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 11 de marzo de 2021, manifestó « (...) *su criterio favorable a la toma en consideración de la Proposición de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista Canario, Nueva Canarias (NC), Si Podemos Canarias y Agrupación Socialista Gomera (ASG), “de Bienestar y Protección Animal” (PPL-5) (...)».*

3. La solicitud de Dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario. De esta manera, el Consejo Consultivo de Canarias ha de emitir el correspondiente dictamen dentro del plazo previsto en el art. 20.1 LCCC: «*El Consejo Consultivo, salvo ampliación justificada, deberá emitir las consultas en el plazo de treinta días desde la recepción en el registro de la correspondiente solicitud de dictamen».*

## II

### Objeto, estructura, contenido y justificación de la norma proyectada.

1. La PPL que se dictamina tiene por objeto « (...) *la protección y bienestar de los animales de compañía, así como regular su posesión y tenencia responsable, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias» (art. 1).*

2. En relación con su estructura, la PPL consta de una Exposición de Motivos; una parte dispositiva que comprende cincuenta y cuatro artículos; y una parte final integrada por nueve disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y tres disposiciones finales.

3. En lo que se refiere a su contenido, cabe señalar que la Exposición de motivos de la PPL se reserva, en síntesis: a) Exponer la normativa internacional aplicable a la protección y bienestar animal (apartado I); b) Justificar la necesidad de la norma y definir el objetivo pretendido (apartado II); c) Describir el contenido de la PPL (apartado III); y d) Enunciar los títulos jurídicos que habilitan a la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la presente PPL, así como afirmar su cobertura presupuestaria (apartado IV).

En segundo lugar, la parte dispositiva de la PPL se compone de 54 artículos, repartidos en nueve títulos de acuerdo con la siguiente distribución:

1.- Título I («*Disposiciones Generales*»). En él se « (...) regula el objeto de la misma, en torno al concepto de animal de compañía, así como la finalidad de la Ley, que no es otra que alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales incluidos en el ámbito de su aplicación». Se incluyen en dicho Título los siguientes artículos:

- Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación.
- Artículo 2.- Definiciones.
- Artículo 3.- Finalidad.
- Artículo 4.- Exclusiones.

2.- Título II («*Régimen de Protección y Bienestar de los Animales*»). En este Título se « (...) contiene el régimen de la protección y el bienestar de los animales, con un renovado conjunto de deberes y obligaciones, generales y específicos, así como de prohibiciones, en particular las del maltrato en cualquiera de sus formas, especialmente la del abandono, regulados en sendos artículos específicos, estableciendo la erradicación definitiva de las peleas de animales».

A su vez, se subdivide en dos Capítulos, cuya estructura interna es la siguiente:

2.1.- Capítulo I («*Deberes y Obligaciones*»). En este capítulo se introducen los siguientes artículos:

- Artículo 5.- Protección y Custodia.
- Artículo 6.- Deberes derivados de la propiedad, posesión o mera tenencia de animales de compañía.
- Artículo 7.- Condiciones y medios de transporte de animales.

2.2.- Capítulo II («*Prohibiciones*»). Los artículos que componen el presente capítulo son los siguientes:

- Artículo 8.- Prohibición de maltrato.
- Artículo 9.- Prohibición de abandono de animales.
- Artículo 10.- Otras prohibiciones generales.
- Artículo 11.- Eutanasia y Sacrificio.
- Artículo 12.- Espectáculos circenses con animales.
- Artículo 13.- Animales auxiliares de la actividad cinegética.

- Artículo 14. Filmaciones con animales.
- Artículo 15. Prohibición para uso ambulatorio.

- Artículo 16. Limitaciones de entrada, la permanencia y la circulación a establecimientos con animales de compañía en la parte de la manipulación y/o venta del establecimiento.

3.- Título III («*Identificación y Control sanitario*»). Junto a las obligaciones de identificación y control sanitario, este Título crea el Registro general de animales de compañía de Canarias, que se erige en « (...) *uno de los elementos clave de la vigilancia y control del bienestar animal*», tal y como se indica en la Exposición de motivos de la PPL. En este Título se comprenden los siguientes artículos:

- Artículo 17.- Registro General de animales de compañía de Canarias.
- Artículo 18.- Obligación de Identificación.
- Artículo 19.- Tratamientos y registros obligatorios.
- Artículo 20.- Inspección higiénico-sanitaria periódica.
- Artículo 21.- Esterilización.
- Artículo 22.- Control de transmisión de animales de compañía.

4.- Título IV («*Establecimiento, Centros y otros lugares de mantenimiento temporal de animales*»). La regulación de los establecimientos, centros y otros lugares de mantenimiento temporal de animales se efectúa mediante la fijación de una serie de requisitos comunes a todos ellos, así como la exigencia de requisitos específicos en función del tipo de centro y/o establecimiento. Todo ello de acuerdo con la siguiente distribución:

4.1.- Capítulo I: «*Requisitos comunes*». Dentro del presente capítulo se incluyen los siguientes artículos:

- Artículo 23.- Aplicación de la normativa de núcleos zoológicos.
- Artículo 24.- Contingentación.
- Artículo 25.- Instalaciones.
- Artículo 26.- Profilaxis e higiene.

4.2.- Capítulo II: «*Requisitos especiales*». Forman parte de este Capítulo los siguientes artículos:

- Artículo 27.- Centros de acogida de animales de compañía.

- Artículo 28.- Criaderos y establecimientos de venta de animales.

- Artículo 29.- Establecimientos para el mantenimiento temporal de animales de compañía.

- Artículo 30.- Exposición y certámenes.

5.- Título V (*"Entidades colaboradoras de la Administración"*). Se contemplan en este Título los requisitos exigibles para proceder a la declaración como *"entidades colaboradoras"* (art. 31), la creación del Registro de Entidades colaboradoras (art. 32), así como la posibilidad de celebración de convenios de colaboración con las citadas entidades (art. 33).

6.- Título VI (*"Fomento, divulgación y Educación en materia de bienestar animal"*). Según indica la propia PPL, se *" (...) introduce el fomento, la divulgación y la educación en materia de bienestar animal, como elementos clave para la consagración de un marco de convivencia propio de una sociedad moderna y respetuosa con los animales"*; dedicando los artículos 34 (*"Acción de fomento"*) y 35 (*"Divulgación, educación y formación"*) a la consecución de tales objetivos.

7.- Título VII (*"Inspección y vigilancia"*). Este Título está destinado a la regulación de las facultades del personal inspector (art. 36), así como a la disciplina de la cooperación administrativa en este ámbito (art. 37).

8.- Título VIII (*"Potestad sancionadora"*). La PPL introduce *" (...) un régimen sancionador efectivo con la finalidad de proscribir el maltrato animal, incluyendo un elenco de medidas provisionales y un sistema de responsabilidad eficaz frente a las conductas más incívicas"*. A este respecto, este Título se subdivide en tres Capítulos, cuya distribución interna es la siguiente:

8.1.- Capítulo I (*"Infracciones administrativas"*). Se incluyen en este Capítulo los siguientes artículos:

- Artículo 38.- Régimen sancionador.

- Artículo 39.- Infracciones leves.

- Artículo 40.- Infracciones graves.

- Artículo 41.- Infracciones muy graves.

8.2.- Capítulo II (*"Sanciones"*). Forman parte de este Capítulo los siguientes artículos:

- Artículo 42.- Clases.
- Artículo 43.- Reducción de cuantías por pago voluntario.
- Artículo 44.- Criterios para la graduación de las sanciones.

8.3.- Capítulo III («*Disposiciones generales*»). Los artículos que integran este Capítulo son los siguientes:

- Artículo 45.- Denuncias.
- Artículo 46.- Procedimiento sancionador.
- Artículo 47.- Caducidad.
- Artículo 48.- Consecuencias de la imposición de sanciones.
- Artículo 49.- Prescripción.

9.- Título IX («*Competencias y funciones*»). Este Título se distribuye en torno a un primer capítulo, dedicado al Consejo de Protección y Bienestar Animal (art. 50), «*(...) como órgano de cooperación interadministrativa y de participación ciudadana en esta materia*»; un segundo capítulo destinado a la regulación de las «*Competencias administrativas*», entre las que se enumeran las correspondientes a la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 51), los Cabildos Insulares (art. 52) y los Ayuntamientos (art. 53); y un tercer capítulo, relativo a las funciones de los facultativos veterinarios y sus colegios profesionales (art. 54).

En tercer lugar, la parte final de la PPL presenta la siguiente distribución:

a) Disposiciones adicionales. La PPL incluye nueve disposiciones adicionales destinadas a regular los siguientes aspectos: Registro de explotaciones ganaderas de Canarias -Disposición adicional primera-; Soporte único para los Registros -Disposición adicional segunda-; Convenios interadministrativos -Disposición adicional tercera-; Efecto desestimatorio del silencio -Disposición adicional cuarta-; Distribución de competencias entre los órganos de la Administración pública de Canarias -Disposición adicional quinta-; Convenio interadministrativo en materia sancionadora -Disposición adicional sexta-; Centros locales de acogida -Disposición adicional séptima-; Colonias de gatos ferales -Disposición adicional octava-; y el bienestar animal en los juegos motores y deportes autóctonos y tradicionales de Canarias -Disposición adicional novena-.

b) Disposiciones transitorias. Las disposiciones transitorias proceden a regular la vigencia de las disposiciones reglamentarias (Disposición transitoria primera), los

procedimientos en tramitación (Disposición transitoria segunda), la identificación de los animales mediante los sistemas establecidos en la PPL (Disposición transitoria tercera) y la adaptación de instalaciones específicas (Disposición transitoria cuarta).

c) Disposición derogatoria. La PPL recoge una disposición derogatoria única en la que se establece la derogación expresa de la Ley 8/1991, de 30 de abril, sus normas de desarrollo y las ordenanzas municipales contrarias a la Ley.

d) Disposiciones finales. Según se indica en la propia PPL, « (...) *las disposiciones finales prevén la habilitación al Gobierno de Canarias para el desarrollo reglamentario y la actualización de las cuantías de las multas*» -Disposición final segunda-, «*así como la adaptación de las ordenanzas municipales*» -Disposición final primera-. «*En cuanto a la entrada en vigor, se establece un plazo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, excepto los Títulos I y II, que entrarán en vigor al día siguiente de su publicación, con el objetivo de introducir cuanto antes el nuevo régimen general de protección animal y su catálogo de deberes y prohibiciones*» -Disposición final tercera-.

4. Respecto a la justificación de la norma proyectada, la PPL se manifiesta en los siguientes términos (apartado II de la Exposición de motivos):

*"Canarias en la actualidad responde plenamente a las notas características de una sociedad avanzada, sensible con la protección animal, que mantiene una relación estrecha con sus animales de compañía y rechaza tajantemente cualquier manifestación de maltrato hacia los animales. Prueba de ello es la redacción de nuestro Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, EAC) que erige como uno de los principios rectores de los poderes públicos canarios, la garantía de que las instituciones públicas velen por el bienestar animal, luchando contra el maltrato (artículo 37.17 EAC) y sobre todo, reconociendo por primera vez a los animales, en su artículo 35, la condición de "seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad. Asimismo, se fijará el régimen de infracciones y sanciones".*

*Tras los casi 30 años transcurridos de la vigencia de Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, el Parlamento de Canarias asume la necesidad de aprobar una nueva Ley que recoja el nuevo marco jurídico internacional y proyecte en ella los sentimientos de la sociedad canaria en lo referente a los animales, su bienestar y protección. Para su elaboración, además, se ha atendido la oportunidad y el acierto de las últimas leyes*

*autonómicas, como la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia, la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra, la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de la Rioja, o la Ley 7/2020, de 31 de agosto, de Bienestar, Protección y Defensa de los Animales de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de los trabajos preparatorios elaborados respecto del Anteproyecto de Ley de Protección y Tenencia de Animales de Compañía de Canarias”.*

Partiendo de lo expuesto anteriormente, la PPL se plantea como finalidad « (...) conseguir el máximo nivel de protección y bienestar de los animales incluidos en el ámbito de su aplicación y la adecuada concienciación de la población en el respeto a los mismos» (art. 3.1) Y, más concretamente: a) Establecer un estatuto jurídico del animal a través de su derecho a la vida y a su integridad física y psicológica; b) Garantizar la responsable propiedad, posesión o tenencia de los animales de compañía, proscribiendo el maltrato y el abandono del animal y procurando evitar al máximo su sacrificio; c) Promover la cultura del respeto y buen trato a los animales, la participación ciudadana en la defensa del animal y una conducta más responsable y cívica de las personas en el respeto, defensa y preservación de los animales, así como en su tenencia, acorde con sus necesidades fisiológicas y etológicas; y d) Promover el acogimiento, adopción, compra, cría y venta responsable, y fomentar la esterilización de los animales como instrumento para evitar la superpoblación (art. 3.2).

### III

#### Marco competencial y rango de la norma proyectada.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición -legal o reglamentaria- proyectada; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ella los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. En este sentido, resulta necesario examinar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar la PPL que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello, y dentro del bloque de constitucionalidad, hemos de acudir, no sólo a la Constitución Española, sino también al vigente Estatuto de



Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante, EAC).

1.1.- Frente a *«la incertidumbre y falta de sintonía latentes respecto de (...) la identificación precisa de los títulos competenciales que posibilitan dentro de este ámbito (protección y bienestar animal) el ejercicio de la potestad normativa por parte de las asambleas legislativas autonómicas»*, y por tanto, el amplio *«margen de incertidumbre reinante»* (tal y como expone el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en su Dictamen n.º 45/2020, de 6 de febrero -Consideración Jurídica tercera-), la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta, tras la última reforma de su Estatuto de Autonomía, con un título competencial específico que le habilita para la emisión de la norma proyectada.

Así, la PPL encuentra un adecuado encaje competencial en el art. 130 EAC (*«Agricultura, ganadería, aprovechamientos forestales y desarrollo rural»*). Precepto que se pronuncia en los siguientes términos:

*«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13.ª, 16.ª y 23.ª de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso: (...) e) (...) la protección y el bienestar de los animales».*

Respecto a dicho título competencial (protección de los animales), el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en su Sentencia n.º 81/2020, de 15 de julio (Recurso de inconstitucionalidad n.º 1203-2019, interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja); señalando lo siguiente (Fundamento Jurídico tercero):

*“3. La materia de protección de los animales como ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes.*

*Se afirma en el recurso, con cita del dictamen 85/2018 del Consejo Consultivo de La Rioja, que la Constitución no recoge expresamente la protección de los animales en el listado de materias que son competencia exclusiva del Estado (art. 149 CE), ni tampoco entre las materias sobre las que las comunidades autónomas pueden asumir competencias (art. 148 CE). No aparece en la Constitución la protección o el bienestar animal como un ámbito material específico de la acción de los poderes públicos. El Estatuto de Autonomía de La Rioja tampoco contiene previsión alguna respecto de esa materia específica. Ello no quiere*

decir, claro está, que esa comunidad autónoma no pueda aprobar legislación con incidencia en dicha materia, a través de otros títulos competenciales de su Estatuto (así, art. 8.1, apartados 4, 6, 13, 19, 21, 23, 24 y 29, y art. 9, apartados 1, 3, 5 y 8), siempre con respeto a las competencias estatales que puedan afectar a la protección y bienestar de los animales (en particular, arts. 149.1.6, 149.1.8, 149.1.13, 149.1.15, 149.1.16, 149.1.18, 149.1.23 y 149.1.29 CE). La protección animal conforma una «política transversal», que resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, como también ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen de 23 de noviembre de 2006, sobre el proyecto de ley luego convertido en Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

En consecuencia, tanto la legislación estatal como la autonómica sobre protección o bienestar animal tienen que ser aprobadas respetando las competencias que el Estado y las comunidades autónomas ostentan sobre esas otras materias, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los correspondientes estatutos de autonomía, que inciden en la materia de protección de los animales.

Nada cabe objetar al planteamiento del recurso que acaba de resumirse. La creciente preocupación en la sociedad actual por la protección o el bienestar animal se ha trasladado a las políticas públicas, dando lugar a la aparición de diferentes disposiciones normativas, estatales y de las comunidades autónomas, como es el caso de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ahora bien, la protección de los animales no figura como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE y tampoco se contempla de manera expresa en el estatuto de autonomía de esa comunidad autónoma. Se trata de una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos. De este modo, la intervención del Estado en esta materia puede venir amparada en particular por títulos competenciales tales como -aunque no solo- los previstos en el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el art. 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad) y 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente). En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja son diversos también los títulos habilitantes de su estatuto de autonomía que podrían invocarse para dictar una ley como la parcialmente impugnada, si bien es cierto que la exposición de motivos de la Ley 6/2018 ninguna indicación competencial contiene al respecto. Se trata en especial de los previstos en el art. 8.1.4 (ordenación de la planificación económica de la comunidad autónoma), 8.1.6 (comercio interior), 8.1.19 (agricultura y ganadería), 8.1.21 (pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza) y 8.1.29 (espectáculos); y en el art. 9.1 (protección medioambiental y de los ecosistemas), 9.3 (defensa de consumidores y usuarios) y 9.5 (sanidad e higiene).

En suma, en la materia de protección o bienestar de los animales nos encontramos ante un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes

*diferentes, estatales y autonómicos, debiendo recordarse que la atribución estatutaria de una determinada competencia con carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE). Estas se proyectarán cuando materialmente corresponda, sin necesidad de que el estatuto de autonomía incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales”.*

Así pues, la configuración de la protección animal como una «*política transversal*», que resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, lleva aparejada la exigencia ineludible de que, tanto la legislación estatal como la autonómica sobre protección o bienestar animal tienen que ser aprobadas respetando las competencias que el Estado y las Comunidades autónomas ostentan sobre esas otras materias, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los correspondientes Estatutos de Autonomía, que inciden en la materia de protección de los animales.

Asimismo, siendo la materia de protección y/o bienestar de los animales un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos, se ha de recordar -como indica el Tribunal Constitucional- que la atribución estatutaria de una determinada competencia con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado. Tal y como se señala en el Dictamen n.º 135/2012, de 6 de marzo de 2012, del Consejo Consultivo de Andalucía, al hilo del análisis del art. 48.3, letra a) del Estatuto de Autonomía Andaluz -que atribuye a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «*protección y bienestar animal*»-, « (...) este Consejo Consultivo ha señalado en diferentes ocasiones (por todos, dictamen 687/2007) que pese a que el artículo 149.1 de la Constitución no contenga una reserva de competencia expresa a favor del Estado respecto de las concretas materias antes mencionadas, no resulta difícil admitir, como ha hecho la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que el Estado puede incidir sobre aquéllas en virtud de diversos títulos competenciales, de forma que se produzca una situación de concurrencia aun en el supuesto de que alguna de ellas haya recibido el calificativo de exclusiva. Como se afirma en las sentencias del Tribunal Constitucional 15/1989; 62 y 147/1991; 251 y 364/2006, una de las razones que justifican la legitimidad constitucional de las normas generales que el Estado dicte sobre materias que hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en régimen de competencia exclusiva, es la existencia de competencias estatales concurrentes que permitan establecer la ordenación general de un sector en todo el territorio nacional».

Así pues, el Estado no puede verse privado del legítimo ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia -aun exclusiva- de una

Comunidad Autónoma. Tal y como reitera el Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 31/2010, « (...) la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia (...) no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales» (Fundamento jurídico sexagésimo quinto).

Esta doctrina constitucional queda reflejada en el propio Estatuto de Autonomía de Canarias, al establecer su art. 95 («Competencias exclusivas»), apartado primero, que «en el ámbito de sus competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce, de forma íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sin perjuicio de la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado». Así como en el propio art. 130.1, donde se atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería (lo que, incluye, en todo caso, la protección y bienestar de los animales - letra e-), «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la Constitución».

Por otra parte, se ha de recordar, como señala el Consejo de Estado en su Dictamen n.º 865/2014, de 29 de enero de 2015, que, en materia de bienestar animal, y a pesar de que la competencia normativa estatal pueda obedecer a varios títulos competenciales, ello « (...) no quiere decir que las Comunidades Autónomas (...) no tengan competencia para regular la materia. Todo lo contrario».

En este sentido, « (...) el Estado nunca ha pretendido ejercer la totalidad de la competencia, de manera que es la legislación autonómica (las 17 leyes de protección de los animales) la que regula la materia de manera más integral y sistemática para su territorio. Podría decirse que opera indirectamente el principio de subsidiariedad entendido como principio organizador de competencias en Estados territorialmente descentralizados y del mismo modo que “la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (artículo 5 del Tratado de la Unión Europea), en derecho español interno, el Estado solo interviene cuando su actuación sea más eficaz que la de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Todo ello sin perjuicio de que cuando el legislador estatal ha promulgado es obvio que, en principio, esa legislación debe respetarse (...) por las Comunidades Autónomas (...) ».

Y es que, como ya quedó señalado anteriormente, « (...) *la protección animal no es, en nuestro orden constitucional, un ámbito ajeno o sustraído a la actuación en sus más variadas manifestaciones, de los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos. Bien al contrario, la protección y bienestar de los animales constituye un bien jurídico cuya tutela ha de perseguirse -si se quiere, de modo horizontal o transversal- en la regulación normativa de los distintos ámbitos sectoriales en los que, por unas u otras razones, están presentes los animales*» (Dictamen n.º 85/2018, de 14 de septiembre).

Finalmente, y no por ello menos importante, cabe recordar que los derechos, deberes y principios plasmados en el Estatuto de Autonomía de Canarias (entre ellos, los derechos de los animales consagrados en su art. 35) no suponen una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes (art. 10.2 EAC) -STC 247/2007, fundamento jurídico 14º-.

1.2.- Una vez afirmada la competencia autonómica para el dictado de la norma proyectada -sobre la base del título competencial específico recogido estatutariamente en su art. 130.1, letra e)-, así como la habilitación del Estado, con fundamento en sus propios títulos competenciales (v.gr., art. 149.1.6ª, 8ª, 13ª, 15ª, 16ª, 18ª, 23ª, 29ª CE), para incidir en esta materia transversal -lo que, a su vez, supone un límite y/o condicionante al ejercicio de las competencias autonómicas-, se ha de advertir que tanto las competencias autonómicas como las estatales han de ser ejercidas con pleno respeto a la normativa comunitario-europea.

A este respecto, y como bien se indica en el Dictamen n.º 85/2018, de 14 de septiembre, del Consejo Consultivo de La Rioja, « (...) *la protección animal se ha intensificado extraordinariamente en el ordenamiento jurídico español como consecuencia del influjo generado por el Derecho de la Unión Europea, en virtud de sus principios de efecto directo y primacía. Como recuerda el Consejo de Estado en su Dictamen de 23 de noviembre de 2006:*

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

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

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

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

Todo cuanto se ha expuesto en las líneas precedentes, queda perfectamente plasmado en la redacción del art. 35 EAC (*«Derechos de los animales»*), al afirmar que *«en los términos que se fijen por ley, de acuerdo con la Constitución y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las administraciones públicas canarias velarán por el mantenimiento y la salvaguarda de los animales, además de reconocerlos como seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad. Asimismo, se fijará el régimen de infracciones y sanciones».*

2. En lo que atañe a la naturaleza del instrumento normativo utilizado, se ha de indicar que la PPL tramitada cumple con la exigible reserva de ley establecida en esta materia por el art. 35 EAC que se acaba de transcribir.

Precepto que resulta complementado por lo dispuesto en el art. 37, apartado 17 de la norma estatutaria (*«Principios rectores»*) al disponer *«Los poderes públicos canarios asumen como principios rectores de su política: 17. La garantía de que las instituciones públicas velarán por el bienestar animal, luchando contra el maltrato y protegiendo de manera particular a aquellas especies en peligro de extinción y endemismos con presencia en el Archipiélago».*

Tal y como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, en su Sentencia n.º 247/2007, de 12 de diciembre, *« (...) nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos,*

*imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan».*

*Ahora bien, « (...) lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts.81.1 y 149.1 CE).*

*Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto.*

*De este modo, las referidas prescripciones de los Estatutos tampoco quebrantan el art. 139.1 CE, pues aparte de ser manifestación del ejercicio por el legislador estatutario de un cometido que la Constitución le atribuye, dan lugar a que, en su desarrollo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan en ejercicio de su autonomía política establecer derechos, con sometimiento a los límites constitucionales expuestos, salvaguardando, de un lado, el sustrato de igualdad general en todo el territorio nacional de los derechos regulados en la Constitución y, de otro, las competencias que la misma atribuye al Estado.*

*En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya».*

Así pues, la validez de las declaraciones de derechos por parte de los Estatutos de autonomía, queda a salvo siempre que traigan causa de atribuciones

competenciales; aunque, como contrapartida, esas declaraciones quedan limitadas a meros mandatos dirigidos a los poderes públicos -incluido el legislativo-, despojados de la posibilidad de ser exigidos como derechos si no son objeto de desarrollo por el legislador autonómico, lo que los diferencia de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Esta configuración de los derechos estatutarios como mandato dirigido al legislador autonómico para el desarrollo de aquellas materias en las que tiene competencia es la que resulta, también, de la Sentencia n.º 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional:

*«Derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción. Esa función limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores, es decir, desde la Constitución, norma suprema que hace de los derechos que en ella se reconocen un límite insuperable para todos los poderes constituidos y dotado de un contenido que se les opone por igual y con el mismo alcance sustantivo en virtud de la unidad de las jurisdicciones (ordinaria y constitucional) competentes para su definición y garantía. Derechos, por tanto, que no se reconocen en la Constitución por ser fundamentales, sino que son tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente.*

*Los derechos reconocidos en Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico, -como así se desprende, inequívocamente, del propio Estatuto recurrido, cuyo art. 37.1 EAC, también impugnado y sobre el que más adelante habremos de pronunciarnos en particular, circunscribe, por principio, a los poderes públicos de Cataluña, y según la naturaleza de cada derecho a los particulares, el ámbito de los obligados por los derechos reconocidos en los capítulos I, II, y III del título I-; y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, circunstancia expresamente detallada, según veremos, en el art. 37.4 EAC.*

*Ahora bien, bajo la misma categoría «derecho» pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro nomen, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia Constitución bajo el término «derecho» se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo*



*y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado.*

*En el nuevo Estatuto catalán se prodiga sobre todo, según veremos, sin que falten proclamaciones de derechos subjetivos stricto sensu, el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como «principios rectores», ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas».*

Por otro lado, y respecto a la previsión del art. 35, inciso final EAC, cabe indicar que ésta se cohonesta con la garantía formal derivada del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), proclamada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia n.º 14/2021, de 28 de enero:

*«La garantía formal, como señala la STC 166/2012, de 1 octubre, FJ 5, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones y sostiene, siguiendo la constante jurisprudencia de este tribunal, que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada). No obstante lo anterior, la garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, “tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento solo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley” (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4, y 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, entre otras)».*

Finalmente, es oportuno indicar que, en la medida en que la actual PPL habrá de sustituir a la vigente Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales, esa derogación sólo puede producirse mediante una norma del mismo rango (art. 9.3 CE).

3. A la vista de lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que la PPL examinada se dicta en ejercicio de las competencias que legalmente corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias y mediante instrumento normativo cuyo rango es adecuado.

## IV

### Observaciones al contenido de la PPL.

Una vez examinado el contenido de la PPL de Bienestar y Protección Animal, resulta oportuno formular las siguientes consideraciones generales y de índole particular a su articulado.

#### 1. Consideraciones generales al texto de la PPL.

Un análisis general de la norma proyectada suscita la formulación de las siguientes observaciones.

En primer lugar, resulta aconsejable proceder a una revisión del texto de la PPL para corregir las diversas deficiencias observadas en la redacción del texto legal.

En este sentido, se advierten incorrecciones relativas a los siguientes aspectos:

a) Uso desigual de la negrita (v. gr., el «*TÍTULO IX*» del índice no está resaltado en negrita, a diferencia del resto de títulos) y la cursiva (apartado III de la Exposición de Motivos, página 9: «*retorno al lugar de origen en la medida de lo posible*»).

b) Puntuación defectuosa del texto [v.gr., art. 2, n.º 2: « (...) *dependiendo (,) por tanto (,) de las personas*»].

c) Discordancia en el uso del singular y el plural [v.gr., el apartado III de la Exposición de Motivos señala que las obligaciones de identificación y control sanitario, así como el Registro general de animales de compañía de Canarias « (...) *se erigen en uno de los elementos claves de la vigilancia y control del bienestar animal*»; el art. 6.1, letra b) « (...) *proporcionándoles cualquier tratamiento que se declare(n) obligatorio(s) y necesario(s) (...)* »; o el art. 19.3 y 4: «*dentro del mes siguiente(s) al óbito*»].

d) Discrepancia de género entre el sujeto y el verbo («*la persona propietaria o poseedora de un animal está obligado (obligada) a su protección y custodia (...)*» - art. 5-].

e) Uso discrecional de mayúsculas y minúsculas (v. «*Disposición Adicional Primera*» frente a «*Disposición adicional segunda*» -índice-; «*Régimen de protección y Bienestar de los Animales*» frente a «*Fomento, divulgación y Educación en materia de bienestar animal*» -índice-].

f) Acentuación defectuosa [v.gr., «*crear(á)n*» -art. 50.2-].

g) Redacción de frases incompletas, inacabadas o ininteligibles, por ejemplo, el art. 2, n.º 2: «*Tienen también esta consideración los animales que se crían para la producción de carne, piel o algún otro producto útil para el ser humano, los animales de carga, los que trabajan en la agricultura,*»; art. 21.1 «*salvo que por justificada razón médica ésta pudiera poner en riesgo la vida del animal de acuerdo*»; o art. 2, n.º 2: «*Veterinario/a oficial: Licenciado/a o graduado/a en Veterinaria, bajo dependencia funcional o laboral, al servicio de una Administración Pública, destinada a tal efecto por la autoridad competente*».

h) Uso incorrecto de las preposiciones, como sucede en el art. 2, n.º 13: «*(...) otras entidades, reconocidas y registradas como tales en el ámbito de actuación en de la Comunidad Autónoma de Canarias*».

En segundo lugar, se sugiere que las frases que se empleen en la redacción del texto legal sean lo más breves, precisas y sencillas que resulte posible -sin perjuicio del rigor técnico-jurídico exigible en estos casos-, lo que redundará en una mejor comprensión y conocimiento por su destinatario. La directriz básica de técnica normativa que ha de presidir siempre la redacción de una norma es aquella que se basa en la idea de «*cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea*».

De esta manera, es recomendable evitar las oraciones extensas y las encadenadas que tanto dificultan la comprensión del texto y provocan la utilización de estructuras lingüísticas erróneas y/o forzadas a la hora de componer las frases (v.gr., art. 9.3 de la PPL).

En tercer lugar, y atendiendo a la estructura de la norma proyectada, se advierte la necesidad de revisar la sistemática interna de la PPL.

Y es que, si bien en el apartado III de la Exposición de Motivos se indica que « (...) la Ley contiene 54 artículos agrupados en nueve títulos (algunos divididos en capítulos y secciones para la mejor distribución de sus contenidos)», lo cierto es que dicha afirmación no se corresponde plenamente con lo establecido en el cuerpo de la PPL.

En este sentido, la PPL recoge una sección 2ª («*Prohibiciones especiales*»), dentro del Capítulo II del Título II (arts. 11 a 16), que no viene precedida en el cuerpo normativo de una «sección 1ª» (y que, en principio, debiera abarcar los arts. 8 a 10).

Por su parte, el art. 30.3 hace referencia a una sección inexistente en el texto de la PPL, al indicar que «*reglamentariamente se establecerá las condiciones, requisitos y trámites exigibles para el otorgamiento de las autorizaciones establecidas en esta Sección (...)*».

Finalmente, en el índice de la PPL las disposiciones finales no aparecen ordenadas de forma correlativa («*Disposición final primera*», «*Disposición final tercera*», «*Disposición final segunda*»).

Por todo ello, se habrán de efectuar las correcciones oportunas en el texto de la norma proyectada.

En cuarto lugar, se propone la revisión del lenguaje utilizado en el texto de la PPL, a fin de que este no resulte discriminatorio por razones de género (tal y como impone la Ley Canaria 2/2021, de 7 de junio, de Igualdad Social y No Discriminación por Razón de Identidad de Género, Expresión de Género y Características Sexuales). De esta manera expresiones tales como «*Veterinario/a*» o «*Propietario/a*» (art. 2) que expresan una reducción del lenguaje al binomio masculino/femenino, han de ser sustituidas por expresiones lingüísticas integradoras (v.gr, «*la persona propietaria o poseedora de un animal*» -art. 5-).

En quinto lugar, se echa en falta en la PPL la regulación de determinados aspectos claves. Así, en lo referente a la potestad sancionadora (Título VIII) sería aconsejable la introducción de un precepto normativo encargado de la definición de los sujetos responsables de las infracciones, tal y como se plasma en numerosas normas autonómicas (v.gr., art. 59 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, o el art. 51 de la Ley 7/2020, de 31 de agosto, de Bienestar, Protección y Defensa de los Animales de Castilla-La Mancha).

## 2. Consideraciones particulares al texto de la PPL.

### Título.

La norma analizada se intitula «*Proposición de Ley de Bienestar y Protección Animal*». Sin embargo, esa amplia rúbrica no se compadece con el objeto de la PPL, al señalar su art. 1 que «*es objeto de esta Ley la protección y bienestar de los animales de compañía*» -a los que define en su art. 2.1-.

Así pues, teniendo en cuenta que la PPL no regula la protección de los animales en general, se considera necesario modificar el título de la PPL, de tal manera que abarque sólo la concreta categoría de animales que se trata de proteger (animales de compañía). En este sentido, se puede citar el ejemplo seguido por otras Comunidades Autónomas al rubricar sus respectivas leyes en la materia; v.gr., la Ley Foral 19/2009, de 4 de abril, de Protección de los Animales de Compañía en Navarra, o la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### Índice.

Respecto al contenido del índice procede efectuar las correcciones a que se ha hecho referencia en el apartado anterior («*Consideraciones generales al texto de la PPL*»), relativas a la sistemática interna de la norma y al uso de mayúsculas y minúsculas, así como las relativas a la existencia de secciones.

### Exposición de motivos.

1.- En lo atinente a la «*Declaración Universal de los Derechos de los Animales*» mencionada en el apartado I, resulta oportuno reproducir lo manifestado por este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen n.º 7/1990, de 25 de julio, al indicar que es incorrecto «*(...) tomar al animal como sujeto de derechos, pues por loables que sean los fines a perseguir no se puede confundir lo que es una acción tuitiva o protectora por parte de los poderes públicos (en este caso, la CAC) con la configuración de posiciones jurídicas activas en las que los animales se constituyen en parte (art. 2.1), lo que parece derivar de la llamada que la iniciativa hace a la denominada "Declaración Universal de los Derechos del Animal", y que ciertamente induce a confusión, no sólo por su propio tenor sino por el hecho de que tal "Declaración" carece de naturaleza normativa*».

2.- El apartado II de la Exposición de Motivos justifica la necesidad de la norma proyectada en la caracterización de Canarias, como «*una sociedad avanzada,*

*sensible con la protección animal” y que “rechaza tajantemente cualquier manifestación de maltrato hacia los animales”* (lo que ha quedado perfectamente reflejado en los arts. 35 y 37.17 EAC); en el mero transcurso del tiempo desde la entrada en vigor de la Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales (que ahora se deroga por la presente PPL); en la necesidad de incorporar a la normativa autonómica *“el nuevo marco jurídico internacional”* y proyectar en ella *“los sentimientos de la sociedad canaria en lo referente a los animales, bienestar y protección”*; y en la *“oportunidad y el acierto de las últimas leyes autonómicas”* en materia de protección y bienestar animal.

Sin embargo, se echa en falta una exposición más desarrollada de la necesidad de la norma, de sus antecedentes, así como de su objeto y finalidad (entendiendo dichos extremos como elementos que necesariamente han de integrar el contenido de la parte expositiva de la PPL).

3.- En relación con el apartado III de la Exposición de Motivos, se ha de indicar lo siguiente.

En primer lugar, hemos de remitirnos a lo ya informado en el apartado 1 de *«consideraciones generales al texto de la PPL»*, respecto a la división del cuerpo legal en títulos, capítulos y, sobre todo, secciones.

Y, en segundo lugar, se habrá de corregir la mención al número de disposiciones adicionales presentes en el texto legal, toda vez que, se hace referencia a un total de ocho disposiciones adicionales, cuando, en realidad, son nueve las existentes.

4.- El apartado IV de la Exposición de Motivos alude a las competencias en cuyo ejercicio se dicta la norma, indicando que, *«si bien nuestro Estatuto de Autonomía no recoge un título competencial específico, la presente Ley se dicta en ejercicio de los previstos (...)»* en los arts. 105, 126, 130, 131, 141.2.b) y 153 del Estatuto de Autonomía.

Pues bien, respecto a esta circunstancia (y sin perjuicio de la posibilidad de invocar otros títulos competenciales autonómicos concurrentes), se ha de recordar, tal y como se ha expuesto en la consideración jurídica tercera de este Dictamen, que la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con habilitación jurídica suficiente para el dictado de la presente norma legal al amparo del título específico consagrado en el art. 130.1, letra e) EAC. Es por ello por lo que procede suprimir el inciso inicial del apartado IV de la Exposición de Motivos (*«Si bien nuestro Estatuto de Autonomía no*

*recoge un título competencial específico (...) »]* e introducir la mención expresa al título competencial específico reseñado anteriormente.

Asimismo, la referencia a la cobertura presupuestaria que se inserta en este apartado, no constituye contenido propio de una Exposición de Motivos.

#### **Articulado.**

#### **Artículo 2.**

En primer lugar, desde el punto de vista de la técnica legislativa, tratándose de una ley que articula diversas medidas de protección sobre la base del establecimiento de prohibiciones, limitaciones y deberes positivos de conducta que recaen sobre los propietarios, poseedores y tenedores de una determinada categoría de animales (animales de compañía -art. 1-), existen sobradas razones de seguridad jurídica para que se definan en estas disposiciones generales aquellos conceptos que operan como presupuestos para la aplicación de determinados preceptos de la Ley.

En segundo lugar, se aprecia la existencia de conceptos que, más allá de ser definidos en este artículo, no tienen aplicación práctica en el resto de la PPL. Sirva como ejemplo, la definición de *«animal de trabajo»* (art. 2, n.º 4). Por lo que habrá que reconsiderar su mantenimiento en el texto de la PPL.

En tercer lugar, se incluyen en este precepto diversas definiciones tautológicas, que en nada contribuyen a la mejor interpretación y/o aplicación de la norma [v.gr. *«3. Animales de producción: aquellos animales destinados a la producción (...) »*; *«12. Asociaciones de protección y defensa de los animales: aquellas entidades (...) cuya principal finalidad sea la defensa y protección de los animales»*; o *«d) Adiestrador/a de perros: la persona con la cualificación profesional adecuada que educa y adiestra un perro (...) »*].

En cuarto lugar, se ha de advertir que este precepto fija el significado de determinados conceptos que, posteriormente, son nuevamente definidos en el cuerpo de la PPL (tal y como se verá al hilo del comentario al art. 8 de la PPL, a cuyo contenido nos remitimos), lo que genera un cierto grado de incertidumbre jurídica que es preciso sortear.

En quinto lugar, el art. 2.º al establecer *«Se atenderá a lo regulado en la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, y la normativa vigente que la desarrolla»*, se considera

que debe añadirse también «o normativa que en el futuro la sustituya», para evitar posibles vacíos legales en caso de cambio normativo.

Finalmente, se echa en falta en este artículo la inclusión de otros conceptos que, si bien son utilizados en el cuerpo de la PPL -dando por sentado su contenido y/o definición-, sin embargo, no aparecen definidos en el propio art. 2. Noción tales como la de «*autoridad competente*» (art. 9), «*acogimiento*» y «*adopción*» de animales, o «*vagabundo*» (art. 33), «*núcleos zoológicos*» (art. 23), debieran ser objeto de delimitación conceptual en este artículo examinado.

### Artículo 3.

En primer lugar, sería recomendable mejorar la redacción del precepto, acotando -sobre la base de lo establecido en los arts. 1 y 2, punto 1º de la PPL-, el concepto de «*animal*» y, en consecuencia, restringiéndolo al objeto propio de la PPL, esto es, los animales de compañía.

En segundo lugar, y poniendo en práctica la propia terminología definida en el art. 2 de la PPL, se habría de sustituir la mención a la «*responsable propiedad, posesión o tenencia de los animales de compañía*» por la referencia a la «*tenencia responsable de los animales de compañía*» (art. 2, punto 14).

### Artículo 4.

Por un lado, la definición de los «*animales de producción*» establecida en el apartado 1º resulta reiterativa en relación con lo dispuesto en el art. 2, punto 3º de la PPL, por lo que debería suprimirse.

Por otro lado, el tenor literal del apartado 2º resulta confuso y, por tanto, puede dar lugar a inseguridad jurídica (art. 9.3 CE), por lo que habrá de mejorarse su redacción, a los efectos de una mejor inteligencia de la norma.

### Artículo 5.

En primer lugar, el artículo examinado omite la indicación de los apartados 1º y 2º (no así, del 3º y 4º), por lo que se habrá de enmendar su sistemática interna.

En segundo lugar, se habrá de corregir la oración inicial del artículo para hacer coincidir el género del sujeto y verbo: «*la persona propietaria o poseedora de un animal está obligado (obligada) a su protección y custodia (...)*».

En tercer lugar, el actual párrafo segundo del artículo introduce la siguiente previsión: «*El deber de protección no excluye el derecho de las personas de defenderse frente a las eventuales agresiones de los animales, en proporción al*



*riesgo objetivo del daño que pueda derivarse de aquéllas, para sí mismas, para terceros o para otros animales».* Lo que se ha de poner en conexión con el contenido del art. 8.1 de la PPL: « (...) *queda prohibido con carácter general el maltrato animal, exceptuando los casos en que se ponga en peligro la vida de otros seres vivos, caso fortuito o fuerza mayor».*

Pues bien, respecto a lo establecido en estos preceptos se ha de advertir que, más que supuestos de *«maltrato justificado»* -lo que, por propia definición, resulta incongruente-, se está en presencia de causas de diversa índole que eximen de responsabilidad administrativa sancionadora, bien porque excluyen el nexo causal del sujeto con la acción típica (caso fortuito y fuerza mayor) o bien porque excluyen la culpabilidad (v.gr., estado de necesidad).

De esta manera, resultaría aconsejable que las citadas previsiones relativas a las causas de exención de responsabilidad administrativa figurasen como parte integrante del Título VIII (*«Potestad sancionadora»*), adicionándose, así, un nuevo precepto a las *«Disposiciones Generales»* (arts. 45 y ss.).

En cuarto lugar, el apartado 3 de este precepto dispone que *«Los responsables del cuidado y protección del animal adquirido para sus descendientes o pupilos, son quienes ejerzan la patria potestad, tutela o curatela de los mismos»*, en relación con esta redacción se ha de advertir que la referencia a descendientes y pupilos ha de serlo respecto de aquellas personas menores de edad o con la capacidad judicialmente modificada, pues solamente respecto de ellos son responsables quienes ostenten la patria potestad, tutela o curatela de los mismos (arts. 154 y 215 del Código Civil).

Finalmente, la referencia al *«estado de evidente necesidad»* de un *«animal»* como circunstancia que determina la obligación de dar cuenta a las autoridades a fin de que adopten las medidas necesarias para garantizar el bienestar animal (apartado 4º), introduce un amplio margen de apreciación que pudiera resultar contrario a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

#### **Artículo 6.**

Por un lado, se ha de corregir el tenor literal del apartado 1º, letra b), recurriendo al uso del singular: *« (...) proporcionándoles cualquier tratamiento que se declare(n) obligatorio(s) y necesario(s) (...) ».*

Y, por otro lado, la ubicación del apartado tercero del artículo examinado no resulta adecuada desde el punto de vista de la sistemática interna del texto legal, siendo su contenido más propio de la parte dedicada a la potestad sancionadora (Título VIII).

#### **Artículo 7.**

La redacción actual del precepto resulta especialmente compleja a la par que confusa, en función de la distinción que se establece entre «*animales*» en general, «*animales vivos*» y «*animales objeto de esta Ley*», así como su diverso régimen jurídico.

Por otra parte, se habría de tener en cuenta en la formulación de este artículo la normativa estatal básica existente en esta materia (Disposición adicional primera, apartado primero, de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio; art. 47 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal; art. 2 del Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte).

#### **Artículo 8.**

En primer lugar, y en relación con lo dispuesto en el inciso final del apartado primero, procede remitirnos al comentario jurídico efectuado con motivo del examen del art. 5.

En segundo lugar, cabe indicar que el precepto analizado viene a establecer la prohibición general de maltrato animal -« (...) *exceptuando los casos en que se ponga en peligro la vida de otros seres vivos, caso fortuito o fuerza mayor*» (apartado primero); señalando que, «*a los efectos de la presente Ley, se considerará maltrato animal cualquier conducta activa u omisiva que ocasione directa o indirectamente al animal dolor, sufrimiento o daño evitable, tanto físico como psíquico, o la muerte, que no sea constitutivo de delito*» (apartado segundo).

Como se aprecia, el precepto examinado introduce una nueva definición del maltrato animal junto con la establecida en el art. 2, n.º 17 de la PPL: «*Conducta socialmente inaceptable que de forma intencionada causa dolor innecesario, sufrimiento, malestar o la muerte a un animal*».

Pues bien, sin perjuicio de señalar la incorrecta ubicación sistemática de esta definición -que debiera figurar en el precitado art. 2 de la PPL, limitándose este art. 8 a recordar la prohibición general de maltrato animal-, se advierte de la necesidad

de unificar el significado de este concepto, ofreciendo una versión única y acabada del mismo al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC n.º 81/2020, de 15 de julio): *El concepto básico de maltrato exige que este se haga dolosamente, de manera injustificada, causando sufrimientos o daños inútiles, innecesarios o evitables, lo que obliga a reducir al mínimo cualquier dolor, sufrimiento, angustia o daño duradero a los animales, en la medida de lo posible. (...) . De ello resulta que la noción de maltrato animal contenida en el art. 5 o) de la Ley 6/2018, pensada fundamentalmente para los animales de compañía, es plenamente compatible con la establecida por la legislación básica. Al precisar ahora la norma autonómica que el dolor o sufrimiento ocasionado al animal ha de ser «inútil» para tener la consideración legal de maltrato no existe contradicción alguna con la normativa básica. Valga advertir que esa noción básica de maltrato animal es coincidente con la establecida en el art. 3.1 del Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 13 de noviembre de 1987 (que entró en vigor para España el 1 de febrero de 2018), a cuyo tenor «nadie deberá infligir innecesariamente dolor, sufrimiento o angustia a un animal de compañía».*

En tercer lugar, y en lo atinente al apartado tercero de este precepto, se ha de indicar lo siguiente.

Por un lado, es necesario corregir la ordenación de los distintos subapartados en que se divide, especialmente a partir de la letra «f)», a la que le sigue la letra «h)», en lugar de la «g)».

Por otro lado, la consideración del uso de animales en rituales (letra j), en realidad, letra i) del apartado tercero) como maltrato animal ofrece serias dudas interpretativas. Más allá de generar incertidumbre en torno al concepto «ritual» - pues no resulta claro si se restringe o no al ámbito meramente religioso-, se ha de convenir que el mero uso de animales en rituales, ceremonias o liturgias no genera *per se* maltrato; para ello sería necesario que se introdujese un plus caracterizado por ese tratamiento injustificado que, de manera dolosa, produce sufrimientos, daños o, incluso, la propia muerte del animal, de forma innecesaria, inútil y/o evitable -tal y como indica el concepto básico de maltrato establecido por el propio Tribunal Constitucional-. Por ello se habría de precisar el contenido y alcance de este subapartado.

Por último, es necesario que se aclare el sentido y finalidad de la oración final de este apartado tercero: “en todos los supuestos de maltrato regulados en este artículo se estará a lo que determine el desarrollo reglamentario”.

#### **Artículo 9.**

El apartado segundo de este precepto merece idéntico comentario al artículo analizado anteriormente. La definición, por segunda vez, del abandono animal (ya definido en el art. 2, n.º 6 de la PPL) sólo genera incertidumbre jurídica en la aplicación de la norma (art. 9.3 CE), debiéndose unificar la redacción del significado, contenido y alcance de este término en un único precepto (ubicado, preferiblemente, entre las definiciones establecidas en el apartado de disposiciones generales de la PPL).

#### **Artículo 10.**

Respecto al contenido de los apartados 1º y 3º, y dada su similitud con lo previsto en algunos de los apartados del art. 7 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que fueron objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, se ha de traer a colación lo resuelto por dicho Tribunal en su Sentencia n.º 81/2020, de 15 de julio (Fundamento Jurídico décimo):

*“10. Examen del motivo de inconstitucionalidad referido a la infracción de la competencia estatal en materia de Derecho civil.*

*Se alega asimismo en el recurso otra tacha competencial distinta, referida a la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE). Como es sabido, esta competencia abarca por entero la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de sus derechos civiles especiales o forales, allí donde existan, y siempre que no se trate de las materias reservadas «en todo caso» al Estado por el propio art. 149.1.8 CE (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FFJJ 17 a 19; 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1; 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1, y 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6). La Comunidad Autónoma de La Rioja carece de Derecho civil especial o foral propio y por tanto de competencia en esta materia.*

*Efectuadas las precisiones que anteceden, procede examinar si concurre la denunciada infracción de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil. Sostienen los recurrentes que las prohibiciones de donación, venta y cesión de animales, así como de filmación de estos, establecidas en los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulneran esa competencia estatal, al regular relaciones jurídicas entre particulares, para lo que la*

*Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencia. El ejercicio de las competencias autonómicas para legislar en materia de protección animal exige respetar la competencia exclusiva que, en materia de legislación civil, atribuye al Estado el art. 149.1.8.CE; esta competencia no permite regular las relaciones jurídicas entre particulares que, sometidas al Derecho privado, se suscitan en el ámbito de la realidad social que constituye el sustrato material de las competencias autonómicas específicas. La regulación autonómica se despliega en la relación jurídico-pública (vertical) que se entabla entre la administración y el ciudadano y solo puede anular a su incumplimiento consecuencias de índole estrictamente jurídico-administrativa, como, por ejemplo, en este caso, la prohibición del ejercicio de ciertas actividades o la imposición de sanciones administrativas; pero no efectos propios de la relación horizontal, inter privados, como la nulidad de un contrato o negocio jurídico.*

*Los preceptos impugnados aluden a determinados aspectos que conviene analizar. El art. 7.8 prohíbe «hacer donaciones de los animales como regalo, sorteo, rifa, promoción, entregarlos como premio, reclamo publicitario, recompensa». El art. 7.10 prohíbe «venderlos, donarlos o cederlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente». El art. 7.11 prohíbe «venderlos, donarlos o cederlos a menores de dieciocho años o a incapacitados sin la autorización de quienes tengan la patria potestad o custodia de los mismos». El art. 7.12 prohíbe «utilizar animales en filmación de escenas para cine, televisión o internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro». En fin, el art. 7.14 prohíbe «comercializar con ellos, fuera de los certámenes u otras concentraciones de animales vivos y establecimientos de venta y cría debidamente autorizados; salvo las transacciones entre particulares cuando se limiten a sus animales, no tengan ánimo de lucro y se garantice el bienestar del animal».*

*Los preceptos referidos, aplicables tanto a los animales de compañía como a los de producción, inciden directamente en la regulación de la estructura de determinados contratos, al prohibir que sean objeto de los mismos los animales (apartados 8, 10, 12 y 14 del art. 7) o regular la capacidad de las personas menores de edad o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tenga por objeto un animal (apartado 11 del art. 7). Tanto el objeto de los contratos (arts. 1261.2 y 1271 a 1273 del Código civil), como la capacidad para contratar (arts. 1261.1, 1262 y ss. del Código civil), constituyen «bases de las obligaciones contractuales», de competencia estatal exclusiva «en todo caso» (art. 149.1.8 CE). Por consiguiente, esta regulación, emanada de una comunidad autónoma que carece de derecho civil propio, invade la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y además afecta a las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación queda reservada al legislador estatal (SSTC 71/1982, FFJJ 17 a 19, y 132/2019, FJ 6). En consecuencia, los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018 deben ser declarados inconstitucionales y nulos».*

A la vista del pasaje de la resolución constitucional transcrito anteriormente, el precepto al que se circunscribe este comentario (art. 10), en los apartados que acabamos de señalar (apartados 1ª y 3º), y en los términos en que ambos están redactados, podría estar afectado por un vicio de inconstitucionalidad, por razones estrictamente competenciales, toda vez que la regulación que establece invade la competencia que con carácter exclusivo tiene atribuida el Estado en virtud del art. 149.1. 8ª CE (legislación civil, la cual prevé expresamente la competencia exclusiva en materia de bases de las obligaciones contractuales).

#### **Artículo 11.**

En primer lugar, y en función de la sistemática interna del precepto, se recomienda alterar el orden del título, de tal manera que quede rubricado de la siguiente manera: *«Sacrificio y eutanasia»*.

En segundo lugar, es necesario efectuar la siguiente advertencia respecto al apartado primero de la norma, que se refiere a la prohibición general de sacrificio de animales *«vagabundos o abandonados»*.

La utilización del término *«vagabundo»* genera cierta incertidumbre en la comprensión del texto, habida cuenta de que, por un lado, dicho concepto no aparece definido en el art. 2 de la PPL, y, por otro, parece utilizarse como sinónimo de abandono, a pesar de que en otras partes del texto legal se utiliza dicho concepto con una sustantividad propia (art. 33.1, letra a). Por lo que habría de aclararse dicha circunstancia.

En tercer lugar, este precepto establece como norma general la prohibición de practicar el sacrificio de animales *«salvo en los casos excepcionales previstos en este artículo»*, sin embargo en este precepto no se establece, ni se prevé, ningún supuesto excepcional, por lo que procede subsanarlo.

Finalmente, se ha de tener en cuenta -e incorporar en su caso- en la redacción del presente artículo lo dispuesto en el art. 11 del Convenio Europeo sobre Protección de Animales de Compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987 (y ratificado por el Reino de España con fecha 23 de junio de 2017), que dispone:

*«1. Un animal de compañía sólo podrá ser sacrificado por un veterinario u otra persona competente, salvo para poner fin a los sufrimientos del animal en casos de urgencia en los que no pueda obtenerse rápidamente la asistencia de un veterinario o de otra persona competente, o en cualquier otro caso de urgencia previsto por la legislación nacional. Todo*

*sacrificio deberá efectuarse con los menores sufrimientos físicos y psíquicos posibles, habida cuenta de las circunstancias. El método elegido, excepto en caso de urgencia, deberá:*

*a. provocar la pérdida inmediata del conocimiento y la muerte o*

*b. iniciarse con la aplicación de una anestesia general profunda seguida de un procedimiento que cause la muerte de manera cierta.*

*La persona responsable del sacrificio deberá asegurarse de que el animal está muerto antes de que se disponga de su cuerpo.*

*2. Se prohibirán los siguientes métodos de sacrificio:*

*a. el ahogamiento y otros métodos de asfixia si no producen los efectos a que se refiere la letra b del apartado 1,*

*b. la utilización de cualquier sustancia venenosa o droga cuya dosificación y aplicación no puedan controlarse con el fin de obtener los efectos mencionados en el apartado 1;*

*c. la electrocución, a menos que vaya precedida por la pérdida inmediata de conocimiento».*

#### **Artículo 14.**

En lo que se refiere al contenido del apartado 1º de este artículo, se ha de traer a colación lo resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 81/2020, de 15 de julio de 2020 (Fundamento Jurídico 10º), respecto a la prohibición establecida en el art. 7.12 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja:

Los preceptos impugnados aluden a determinados aspectos que conviene analizar. (...) . El art. 7.12 prohíbe *«utilizar animales en filmación de escenas para cine, televisión o internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro»*. (...) .

De tal forma que, la regulación que se establece en este apartado 1º debe ser reparada en los mismos términos ya señalados para el art. 10 en el presente Dictamen, cuya fundamentación se da por íntegramente reproducida. Y ello, por cuanto, este precepto se encuentra afectado de vicio de inconstitucionalidad, toda vez que la regulación que establece es ajena a la competencia de la Comunidad Autónoma Canaria, invadiendo las que con carácter exclusivo tiene atribuidas el Estado en virtud del art. 149.1.8ª CE (legislación civil, la cual prevé expresamente la competencia exclusiva en materia de bases de las obligaciones contractuales).

Por otro lado, y en lo que ya hace en lo atinente a las filmaciones ficticias o aparentes (apartado segundo del precepto), aun cuando no quedaría afectado por las consideraciones precedentes, se sugiere introducir la referencia a que el medio de difusión no sólo deberá advertir de que las situaciones son ficticias, sino que, además, se hará constar que cuentan con autorización otorgada por la Administración competente.

Por lo demás, y como indica el Tribunal Constitucional en la sentencia reproducida anteriormente, al hilo de lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja (cuyo contenido se reproduce en términos similares en el art. 14.2 de la PPL), « (...) debe descartarse que la regulación contenida en el art. 15 de la Ley 6/2018 vulnere la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] y la libertad de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 b) CE] de los propietarios y poseedores de animales.

*El art. 15 de la Ley 6/2018 establece que «la filmación para el cine, la televisión u otros medios de difusión que reproduzca escenas ficticias de crueldad, maltrato o sufrimiento de animales requiere la autorización previa de la consejería competente en la materia, con el fin de garantizar que el daño sea simulado y los productos y los medios utilizados no provoquen perjuicio alguno al animal. El medio de difusión debe hacer constar que las situaciones son ficticias y hacer constar el número de autorización».*

*No cabe apreciar que este precepto introduzca un supuesto de censura previa. La autorización previa de la consejería competente de la comunidad autónoma lo es a los exclusivos efectos de asegurar que las escenas que se pretenden filmar simulando que se da muerte o se inflige cualquier daño o sufrimiento a un animal son, en efecto, ficticias. Se trata de una norma que atiende al fin legítimo de evitar el maltrato animal y que no compromete la libertad de producción y creación artística cuando se utilizan animales en la filmación de escenas artísticas o publicitarias para el cine, la televisión u otros medios de difusión. Por otra parte, del tenor del precepto y del contexto se desprende sin dificultad que se refiere a las filmaciones artísticas, tanto de ficción como documentales o publicitarias; no a los reportajes gráficos en los que se difunda una noticia referida a la muerte o sufrimiento de un animal, ni a las retransmisiones por televisión u otros medios de difusión audiovisual de espectáculos y actividades autorizados en los que, por su propia naturaleza, los animales sufren daños o incluso la muerte, como sucede en las actividades cinegéticas o las corridas de toros, que se regirán por lo dispuesto en su normativa específica, según establece la propia Ley 6/2018 (arts. 8.2 y 13)».*

Del modo expuesto, y considerando así legítima esta previsión (apartado segundo), habría de completarse su redacción porque, con la exclusión de lo preceptuado en el primer apartado, quedaría incompleta.



#### **Artículo 16.**

En primer lugar, se habrá de corregir el título del precepto, dado el carácter oscuro de su redacción: *«Limitaciones de entrada, la permanencia y la circulación a establecimiento con animales de compañía en la parte de la manipulación y/o venta del establecimiento».*

En segundo lugar, resulta igualmente necesaria la modificación del título de este artículo para dar cabida a los contenidos previstos en sus apartados 2º a 7º, puesto que se refiere a cuestiones diversas a la entrada, permanencia y circulación de animales de compañía en el interior de los establecimientos dedicados a la fabricación, venta, almacenamiento, transporte o manipulación de alimentos (apartado 1º).

#### **Artículo 17.**

En primer lugar, se ha de mejorar la confusa redacción del apartado tercero para que resulte comprensible a los destinatarios de la norma: *« (...) incluyendo, en todo caso, la obligación de los Colegios de dar cuenta con la periodicidad que se disponga a la Administración competente para perseguir infracciones por los incumplimientos que detecten en las obligaciones impuestas por esta Ley».*

En segundo lugar, se ha de advertir que el precepto guarda silencio respecto de los datos que, como mínimo, se habrán de contener en dicho registro (sirva de ejemplo lo establecido en el art. 15 de la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia).

#### **Artículo 19.**

El contenido de los apartados 3º y 4º (obligación de la persona propietaria o poseedora del animal de compañía de comunicar su defunción al Registro general de animales de compañía) es sustancialmente idéntico, por lo que se habrá de aclarar cuál de ellos se mantiene -y cuál se suprime-.

Por su parte, las previsiones recogidas en los apartados 5º y 6º del precepto analizado no se encuentran correctamente ubicadas desde el punto de vista de la sistemática interna de la norma legal, siendo su contenido más propio de otras partes del texto normativo.

### Artículo 21.

La redacción del precepto no sólo resulta incompleta [*« (...) salvo que por justificada razón médica ésta pudiera poner en riesgo la vida del animal de acuerdo.»*], sino que, además, su intrincada y compleja expresión dificultan su entendimiento. De conformidad con lo expuesto anteriormente, se sugiere reformular el tenor literal del precepto a fin de garantizar su aplicabilidad.

Además se debería suprimir la numeración del apartado 1, por cuanto el precepto carece de más apartados.

### Artículo 24.

En el párrafo primero, donde dice *«perjudicarlas»* debe decir *«perjudicar las»*.

### Artículo 27.

1.- El art. 9.2 de la PPL señala lo siguiente: *«se considera abandono, en todo caso, la suelta voluntaria de animales de compañía o su pérdida o extravío o sustracción, cuando hayan transcurrido diez días naturales desde el ingreso del animal en un centro de acogida, sin haber sido reclamado por la persona dueña o poseedora»*.

A ello se une que, de acuerdo con el apartado 1º, letra c) del art. 27 de la PPL, *«si el animal no estuviese identificado o no pudiese localizarse a la persona propietaria, una vez transcurridos diez días sin haber sido reclamado, el centro podrá proceder a su identificación e iniciar el procedimiento de adopción o acogimiento»*; y que *«si la persona propietaria localizada no retirara al animal, pasados diez días podrá el establecimiento proceder a darlo en adopción, con el derecho de exigir el resarcimiento de los gastos ocasionados»* [art. 27.1, letra d)]. Finalmente, *«si el animal no fuera retirado o adoptado y el centro estuviera colmatado, se le transferirá a otro centro que no lo estuviera, no procediendo a su sacrificio sino excepcionalmente, en caso de no ser posible ninguna de las opciones anteriores»* [art. 27.1, letra f)].

Pues bien, respecto al contenido de estas previsiones, y dada la similitud de regulación normativa, procede reproducir el contenido del Dictamen n.º 55/2015, de 25 de febrero, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en cuya Consideración jurídica cuarta se indica lo siguiente:

*«C) El artículo 23 del Anteproyecto de ley hace referencia a los principales problemas que se derivan del abandono de animales de compañía y, a tal efecto, recoge los conceptos legales de animal abandonado y de animal extraviado, regula la recogida de aquellos*

animales que se encuentren en esas situaciones y determina el destino final al que puedan someterse.

a) Así, en primer lugar, y de conformidad con lo que se establece en el apartado 1 de dicho precepto, se entiende por animal abandonado aquel que, sin control humano, no lleva identificación alguna de su origen o propietario. Por lo tanto, los criterios que deben concurrir para que se pueda considerar que un animal de compañía se encuentra en esa situación son que no se encuentre sometido a control humano y que no lleve identificación alguna.

No obstante, en el anteproyecto se atribuye también la condición de abandonado a aquellos animales que llevan identificación pero cuyo propietario no denuncia su pérdida en el plazo de una semana. En este caso, el plazo de retención en el servicio municipal de recogida es como mínimo de diez días naturales, si bien en supuestos de alerta sanitaria ese plazo se amplía hasta los quince días naturales.

Por otra parte, de conformidad con lo que se dispone en el artículo 23.4 del anteproyecto, también se considerará abandonado a aquel animal que llevase identificación pero cuyo propietario, a pesar de haber sido avisado para que lo recoja, no lo hubiere efectuado en un plazo de diez días. En este supuesto pudiera entenderse que se produciría una tercera causa de abandono.

A modo de resumen, por tanto, se puede precisar que se entendería por animal abandonado: a) aquel que no lleva identificación; b) y los que llevan identificación pero cuyos propietarios no han denunciado su pérdida en el plazo de una semana o c) no lo han recuperado en el plazo de diez días.

En consecuencia, el apartado 3 parece dar a entender que transcurrido el plazo de retención sin que haya sido reclamado -10 o 15 días, como se ha dicho- un animal que no lleve identificación puede ser objeto de apropiación, adopción o sacrificio. De manera distinta, en el apartado 4 de este precepto se determina que aquellos animales que portaban identificación pero que no fueron recuperados por sus propietarios -supuesto c) anterior-, y que se convirtieron por ello también animales abandonados, quedan sujetos a un régimen parcialmente distinto, pues en este caso se establece que podrán ser cedidos, adoptados o sacrificados. Sin embargo, nada dice el precepto acerca del régimen que se sigue en relación con aquellos animales identificados pero cuyo propietario no denunció su pérdida -supuesto b)-, aunque pudiera sobreentenderse que debiera ser el mismo que corresponde a la otra clase de animal identificado.

Tal y como se ha señalado, se aprecia la existencia de un régimen jurídico distinto en relación con los animales no identificados y con los animales identificados en virtud del cual los primeros pudieran ser objeto de apropiación por un tercero, ya que carecen de propietario conocido, mientras que se contempla la mera cesión del uso de los segundos, que

*tienen un propietario identificado. Esta solución pudiera resultar parcialmente discutible si se toman en consideración las previsiones del Derecho Civil acerca de esta cuestión y si se recuerda que el Anteproyecto de ley que aquí se dictamina hace referencia al concepto de animal de compañía en el que se consideran incluidos no sólo los animales domésticos sino los domesticados y los salvajes.*

*A tal efecto, conviene recordar que en el Código Civil (en adelante, CC) los animales gozan de la condición de cosas y que precisamente aquellos ámbitos en los que se refleja de manera más acusada su dependencia respecto del hombre es el que se refiere a los modos de adquirir la propiedad (art. 609 CC y siguientes) y a los derechos de propiedad y posesión.*

*De acuerdo con ello, el artículo 465 CC señala que "los animales fieros sólo se poseen mientras se hallen en nuestro poder; los domesticados se asimilan a los mansos y domésticos si conservan la costumbre de volver a casa del poseedor".*

*Como se ha señalado por algún autor, la prescripción de este artículo sólo se aplica a los animales que ofrecen alguna especialidad a juicio del legislador, esto es, los fieros y los amansados, porque los domésticos siguen las reglas del Código Civil relativas a los bienes muebles. Por esa razón, puede el dueño reivindicarlos de todo tenedor o poseedor de acuerdo con las reglas generales previstas en los artículos 348 y 1962 y 1955 CC. Así, el primero de ellos concede al propietario acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa (en este caso, el animal doméstico) para reivindicarla. Por su parte, los otros dos preceptos establecen un plazo de prescripción de entre tres y seis años.*

*De acuerdo con lo que se establece en el Código, los animales fieros sólo se poseen mientras se hallen en poder del poseedor. En consecuencia, se pierde el poder y la posesión cuando el animal fiero recobra su libertad, se convierte por ello en res nullius y, de conformidad con lo que se dispone en el artículo 610 CC, resulta susceptible de ser adquirido por ocupación.*

*Por otra parte, el régimen de los animales domesticados o amansados se asimila al de los animales domésticos siempre que conserven la costumbre de volver a casa del poseedor. Sin embargo, si pierden ese animus revertendi se hacen libres y el poseedor pierde su posesión. No obstante, el artículo 612 CC contiene una regla especial para el caso de que sean capturados por un tercero que considerara que se trataba de animales libres, ya que en ese caso establece que "El propietario de animales amansados podrá también reclamarlos dentro de veinte días a contar desde su ocupación por otro. Pasado este término pertenecerán al que los haya cogido y conservado".*

*Pues bien, dicho esto conviene reiterar que aunque los animales recuperados por los ayuntamientos puedan considerarse abandonados porque no estuviesen identificados nada impediría que el propietario de un animal doméstico pudiese ejercitar la acción reivindicatoria frente al poseedor durante el plazo de prescripción correspondiente, por lo que resultaría más aconsejable que también en este caso se atribuyera a la Administración la*

*facultad de ceder el uso de un animal a un nuevo propietario hasta que, en virtud del plazo de posesión no interrumpida de seis años al que se refieren los referidos artículos 1962 y 1955, adquiriese el dominio del animal por prescripción adquisitiva (usucapión).*

*Se debe reiterar de nuevo que el propietario de un animal amansado puede reclamar de un tercero, durante un plazo de veinte días, la devolución de este animal. De este modo, sólo después de transcurrido dicho período de tiempo se podría considerar que se produciría válidamente la apropiación (ocupación) de estos animales recogidos en dependencias municipales.*

*De igual modo, resulta necesario insistir en el hecho de que cuando los animales fieros escapan de la tenencia de su propietario y recobran la libertad resultan también susceptibles de ser adquiridos por ocupación (art. 610 CC).*

*Así pues, se puede entender que sólo en relación con los animales fieros que han recobrado la libertad y con los animales domesticados que han perdido la costumbre de volver a casa del poseedor pueden ser objeto de apropiación siempre, en este último supuesto, que hayan transcurrido más de veinte días.*

*Sin embargo, si se tratase de animales domésticos resultaría posible que, dentro del plazo de prescripción adquisitiva previsto, su propietario pudiese reivindicarlo. Por esta razón, se entiende que pudiera resultar más conveniente unificar el régimen de destino de los animales abandonados de manera que, de acuerdo con sus propias circunstancias, se reflejase en el Anteproyecto que pudiesen ser objeto de apropiación cesión, -o sacrificio-, según los casos.*

*b) Se establece también en este precepto (apartado 3) la posibilidad de que un animal sin identificación que no hubiese sido reclamado en el plazo de diez o quince días naturales sea objeto de adopción. Y esa misma facultad puede producirse en relación con un animal identificado pero que no hubiese sido recuperado por su dueño en un plazo de diez días. También en el artículo 25.2 se atribuye la facultad de ceder en adopción a los centros de recogida y refugio.*

*Sin embargo, se debe advertir que no se precisa en el anteproyecto de ley en qué pueda consistir esa situación de adopción, cuál sea su régimen jurídico propio y se concreten los derechos y obligaciones que pueden corresponder a cada una de las partes y el resto de los elementos esenciales que pudieran integrar esa figura».*

2.- Se habrá de mejorar la confusa redacción del párrafo segundo, de la letra f) del apartado primero de este artículo: *«previamente a su transferencia, deberá procederse a la esterilización del animal y a cumplir todas las prescripciones sanitarias de esta Ley, salvo los que por cuestiones de salud del animal no se*

*aconseje; mayores, enfermos crónicos o agudos, de filaria u otras patologías donde una intervención ponga en riesgo su vida».*

#### **Artículo 28.**

El párrafo inicial de este artículo se ha de numerar como apartado primero: «(1.) *Todo establecimiento autorizado (...) ».*

#### **Artículo 30.**

En primer lugar, y respecto al apartado primero, se recomienda aclarar en el texto normativo que la celebración de esta clase de eventos con animales de compañía (certámenes, exposiciones, exhibiciones, etc.) deberá ser objeto de autorización previa a su realización, otorgada por el órgano competente en materia de protección animal, con los requisitos y según el procedimiento que reglamentariamente se establezcan (apartado 3º), sin perjuicio de cualquier otra autorización que fuera preceptiva de acuerdo con la legislación sectorial.

En segundo lugar, el apartado tercero de este precepto señala que *«reglamentariamente se establecerá las condiciones, requisitos y trámites exigibles para el otorgamiento de las autorizaciones establecidas en esta Sección, así como para la aprobación de calendarios oficiales para la celebración de exposiciones y certámenes, tanto en el ámbito autonómico, como insular o municipal».*

Pues bien, la referencia a las *«autorizaciones establecidas en esta Sección»* resulta incomprensible, máxime si se tiene en cuenta la inexistencia de tal sección en el texto legal analizado.

#### **Artículo 37.**

El apartado 2 de este precepto dispone que *«Asimismo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el Cuerpo General de la Policía Canaria podrán ejercer funciones de vigilancia e inspección en materia de bienestar animal, colaborando con el resto de agentes de la autoridad en la persecución de las conductas tipificadas en esta Ley».*

Pues bien, se ha de advertir que las funciones asignadas en este precepto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de bienestar animal, excede de las competencias que le corresponden a la Comunidad Autónoma Canaria y por tanto incurren en vicio de inconstitucionalidad, toda vez que es materia cuya regulación está reservada al Estado mediante Ley Orgánica, tal como determina el art. 104.2 CE al disponer *«Una ley orgánica determinará las funciones, principios*

*básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad», en desarrollo de este precepto constitucional se ha dictado la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuya Disposición Final sexta atribuye carácter de Ley Orgánica a la regulación contenida en su art. 11.1 que regula las funciones de estos cuerpos.*

#### **Artículo 38.**

En primer lugar, se aconseja modificar el tenor literal del apartado primero, con la finalidad de evitar la discordancia existente entre el uso del singular y el plural: *«Constituye infracción administrativa toda acción u omisión tipificada en la presente Ley, las cuales serán sancionadas de acuerdo con lo previsto en el presente título».*

En segundo lugar, el apartado segundo se remite al art. 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, procediendo a su reproducción literal, lo que supone una deficiente técnica legislativa, ello sin olvidar los problemas y desajustes que en el futuro podría acarrear en caso de modificación del indicado precepto. Además, la reiteración por la normativa autonómica en todos los sectores de su competencia de las previsiones sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 de la Constitución), aparte de infundir a error en la identificación del titular de la competencia ejercitada, podría asimismo comprometer la virtualidad del principio constitucional de seguridad jurídica, de llegarse a generalizar esta técnica legislativa; y el riesgo de que así pudiera suceder no se conjura mediante la sola cita inicial del correspondiente precepto de la legislación estatal.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la defectuosa práctica normativa que supone la reproducción de normas estatales en numerosos Dictámenes. Así, entre otros, en el Dictamen 553/2018, este Consejo ha señalado:

*«La doctrina constitucional sobre las leges repetitae se halla recogida, entre otras muchas, en las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 30 de julio, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, concluyendo el dictamen que la reproducción de preceptos de la LOPJ que efectuaba el PD entonces dictaminado no podía entenderse dirigida a la mejor inteligibilidad y sentido de la norma.*

*En este sentido, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria*

*complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 10/1982, de 23 de marzo). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere (STC 149/1985). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 69/1991).*

*Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.*

*No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado a salvo la posibilidad de reiteración en la norma autonómica cuando ésta sirve a la finalidad de complementar la norma autonómica para dotarla de sentido o inteligibilidad. Señala así en su Sentencia 47/2004, de 29 de marzo, que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del Ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo autonómico. Se trata en estos casos, en definitiva, de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico».*

Finalmente, se recomienda que la clasificación de las infracciones administrativas fijada en el apartado tercero se haga en función de su entidad, de menor a mayor, esto es, leves, graves y muy graves (art. 27.1, párrafo segundo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

#### **Artículos 39, 40 y 41.**

La PPL clasifica las infracciones administrativas en leves (art. 39), graves (art. 40) y muy graves (art. 41).



Ahora bien, no obstante la tipificación de conductas infractoras que se realiza en estos preceptos, cabe advertir que la PPL debe tener en cuenta lo establecido en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Según señala el apartado segundo de la Disposición adicional primera (*«Protección de los animales de compañía y domésticos»*), *«serán igualmente de aplicación a los animales de compañía y domésticos las infracciones y sanciones tipificadas en los artículos 14.1, párrafos a), b), c), d), e), h), i) y j), 14.2, párrafos a), c), d) y e), 14.3 y 16.1»*. Normativa esta que tiene carácter básico al amparo de lo establecido en la Disposición final segunda del precitado texto legal.

De esta manera, resulta necesario integrar el contenido de las disposiciones normativas básicas en materia sancionadora fijadas en la Ley estatal, mediante, al menos, una remisión expresa a las mismas en la PPL.

Por lo demás, se habrán de corregir las omisiones existentes en el texto normativo, por ejemplo, en el encabezamiento del art. 39, se debiera incluir la siguiente referencia: *«Constituyen infracciones leves»* o *«Tendrán la consideración de infracciones leves»*, así como las remisiones normativas incorrectas como, por ejemplo, la efectuada en el art. 41, letra d) al apartado segundo, del art. 7 de la PPL.

#### **Artículo 42.**

En primer lugar, en el apartado tercero de este precepto se establece la posibilidad de imponer, como principales o accesorias de la pena de multa, en los supuestos de infracciones graves y muy graves, sanciones de diverso tipo (inhabilitación temporal o definitiva para la posesión o tenencia de animales; retirada de los animales con pérdida de su titularidad; cierre temporal o definitivo de centros o instalaciones; suspensión o cierre de espectáculos y actividades; trabajos en beneficio de la comunidad; prohibición de ser beneficiaria de subvenciones), sin regular ni determinar los criterios de delimitación de las sanciones que establece, lo que genera una evidente inseguridad jurídica prohibida por el art. 9.3 CE. Así, por ejemplo, cuando se han de imponer como principales y cuando como accesorias; la duración de las mismas, máxime teniendo en cuenta que algunas de dichas sanciones se establecen con carácter temporal; las condiciones de su ejercicio (v.gr. trabajos en beneficio de la comunidad); los criterios para su diferente

aplicación respecto de las infracciones graves y muy graves, como consecuencia de la distinta entidad de la infracción.

En este sentido, se ha de advertir que el art. 27.2 de la Ley 40/2015, 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que *«Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley»*, consagrando de esta forma no sólo el principio de tipicidad, sino también un principio de taxatividad. El principio de taxatividad supone, una garantía referente a la necesidad de una predeterminación normativa suficiente de las conductas y sus penas, a través de una tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora (lex certa). Ello supone, que no tiene por qué estar determinada con precisión una sanción para una infracción de forma exacta, pudiendo otorgar la propia ley unos límites de discrecionalidad a la Administración para graduar la sanción en función de las circunstancias del supuesto en concreto. Ahora bien, lo que la ley limita mediante este principio es que las sanciones tengan unos enunciados amplios o vagos, dependiendo prácticamente de decisiones arbitrarias del intérprete -SSTC, 14/1998, 113/2002, 210/2015-. De la misma manera que ocurre con el principio de tipicidad en las infracciones, las disposiciones legales que vulneren el principio de taxatividad son inconstitucionales -SSTC 187 y 252/2006, 166/2012, 10/2015-. De la expresada forma, se desatienden las exigencias dimanantes del principio constitucional de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 de la Constitución), tal y como han sido concretadas tales exigencias por la jurisprudencia constitucional.

En segundo lugar, y respecto a la posibilidad de *«imponer»* trabajos en beneficio de la comunidad como sustitutivos de las multas -apartado tercero, letra e)-, se formulan dos observaciones.

Por un lado, resulta necesario advertir que la posibilidad de sustituir las multas por trabajos o actividades en beneficio de la comunidad ha de quedar supeditada, en todo caso, al consentimiento de la persona sancionada, tal y como se establece no sólo en el ordenamiento jurídico penal (art. 49 del Código Penal) sino también en la propia Constitución Española, toda vez que el art. 25.2 del texto constitucional prohíbe los trabajos forzados.

Y, por otro lado, se habrá de aclarar cuáles son los criterios a tener en cuenta para llevar a cabo la sustitución de la multa por trabajos o actividades en beneficio de la comunidad, así como las condiciones en las que se desarrollarán dichos trabajos o actividades comunitarias.

Finalmente, se habría de añadir al texto la advertencia expresa de que, en caso de que el infractor rechace o incumpla la medida impuesta, será ejecutada la multa correspondiente.

#### **Artículo 43.**

El inciso final del presente artículo « (...) y su efectividad estará condicionada a la renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción» ha de introducir la referencia al desistimiento previsto en el art. 85.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme al cual, *«Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción»*.

#### **Artículo 48.**

El apartado segundo de este precepto crea el *«registro especial de sanciones»*, *«donde se inscribirán las sanciones firmes impuestas por infracciones a esta Ley»*.

La ubicación sistemática de este apartado no resulta adecuada; y, además, no tiene cabida en el contenido del título de este artículo. Es por ello por lo que se entiende que su contenido debería constituir parte de un artículo nuevo e independiente.

#### **Artículo 51.**

Se ha de corregir la estructura interna del precepto, debiéndose indicar, en primer lugar, que *«son de la competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias»* las atribuciones fijadas en el propio artículo; y, a continuación, proceder a enumerar en apartados separados (con sus respectivas subdivisiones, en su caso) las diversas competencias que se atribuyen a la Comunidad Autónoma en esta materia. Es decir, utilizando el mismo esquema utilizado en los arts. 52 y 53.

#### **Disposición adicional primera.**

En la actualidad la regulación del registro de explotaciones ganaderas de Canarias se halla establecido en la Orden de 20 de marzo de 2018, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, por la que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Canarias (B.O.C., n.º 59, de 23 de marzo de 2018),

además se ha de tener en cuenta que de acuerdo con el art. 4.1 están excluidos de la presente PPL la ganadería y los animales de producción, por lo que resulta innecesaria.

#### **Disposición adicional quinta.**

El contenido de este precepto no introduce innovación alguna del ordenamiento jurídico, siendo un mero recordatorio de la potestad de autoorganización de la Administración Pública, entendida como aquella que permite a cada Administración pública estructurar sus propios medios y servicios del modo que más conveniente resulte para el mejor ejercicio de sus competencias y la más adecuada satisfacción de sus fines (art. 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con el art. 4.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias). Por lo que resulta innecesaria.

#### **Disposición adicional octava.**

La presente disposición adicional establece que los ayuntamientos podrán autorizar, *«a solicitud de las entidades reconocidas que se responsabilicen de su atención»*, espacios destinados a colonias felinas controladas (apartado primero); que serán gestionadas preferentemente *«en colaboración con entidades de protección animal existentes en la zona»*.

Sería recomendable clarificar en el texto normativo si por tales entidades se entiende, simplemente, las asociaciones de protección y defensa de los animales, o si se refiere a las entidades colaboradoras, tal y como aparecen definidas en la PPL.

#### **Disposición adicional novena.**

Respecto al contenido de esta disposición adicional procede remitirnos al comentario que se realiza con ocasión del análisis de la Disposición final segunda de la PPL.

#### **Disposición transitoria primera.**

La disposición transitoria examinada mantiene la vigencia de determinadas normas reglamentarias (significativamente, el Decreto 117/1995, de 11 de mayo, 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), en tanto no se desarrolle la Ley y en todo aquello que no se oponga a la misma.

Sin embargo, a la vista de su contenido, parece razonable entender que lo establecido en esta disposición transitoria ha de incorporarse como un nuevo apartado -segundo- a la disposición derogatoria única de la PPL. En este sentido, cabe citar como ejemplo, lo establecido en la Disposición derogatoria única de la Ley 7/2020, de 31 de agosto, de Bienestar, Protección y Defensa de los Animales de Castilla-La Mancha.

Finalmente, el establecimiento de *«un plazo máximo de dos años para la promulgación y publicación de las normas de desarrollo de la presente ley»* (párrafo segundo del apartado primero) es contenido propio de las Disposiciones finales, no de una Disposición transitoria.

#### **Disposición derogatoria única.**

Sin perjuicio de lo señalado en el comentario a la Disposición transitoria primera, sería aconsejable proceder a una nueva redacción del texto de esta disposición, estableciendo un apartado primero en el que se declare la derogación de la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales; un apartado segundo, en el que se indique que, en tanto no se desarrolle reglamentariamente la Ley, seguirán siendo de aplicación las disposiciones del Decreto 117/1995, de 11 de mayo, 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, en lo que no se oponga a la regulación que se contiene en la ley; y un apartado tercero, donde se incluya el contenido del actual párrafo segundo de la Disposición derogatoria.

Además, en relación con el párrafo segundo, según el cual *«Igualmente quedan derogadas las normas de las ordenanzas municipales que se opongan a lo establecido en esta Ley o menoscaben o perjudiquen las competencias de la Administración autonómica o insular sobre las materias objeto de la misma»*, se ha de advertir que, si bien, las ordenanzas municipales son disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley elaboradas por los entes locales, en la esfera de sus competencias, que no podrán contener preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales, lo cierto es que, las corporaciones locales, dentro de la esfera de sus competencias, le corresponden en todo caso, las potestades reglamentarias y de autoorganización [art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y 140 CE], y en uso de ellas puede aprobar, modificar y derogar ordenanzas en general. Y si bien el art. 56 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto

Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, sólo dice que para la modificación de ordenanzas y reglamentos locales deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación, la doctrina viene entendiendo que los mismos trámites se requieren para su derogación.

Por tanto, la regulación que se establece en el párrafo que se analiza, debe ser respetuosa con el principio de la autonomía local, toda vez que la potestad reglamentaria reconocida legalmente a los entes locales [art. 4.1 a) LRBRL], debe leerse observando lo dispuesto respecto de la autonomía local recogida especialmente en el art. 140 CE junto con la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), implicando que en aquellos ámbitos competenciales que deben ser necesariamente ejercidos por los municipios, cabe la regulación por medio de ordenanza municipal, dando paso a lo que la doctrina conoce como *vinculación negativa del principio de legalidad*.

En palabras del Tribunal Supremo (SSTS de 17 de noviembre y de 9 de diciembre de 2009), siguiendo una importante jurisprudencia reiterada *«se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas [municipalidades] sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir»*, lo que inclusive se extendería respecto de las Comunidades Autónomas: *«las anteriores reflexiones son también predicables a supuestos en que las Entidades Locales extiendan el ámbito de aplicación de normas autonómicas a supuestos en éstas no previstos (...), dotando de una determinada regulación a un campo concreto de la realidad social sujeto al ámbito de sus competencias»*, doctrina reiterada en la Sentencia de 22 de mayo de 2015.

Por otro lado, es dable, también, traer a colación la doctrina señalada en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2001 que señala *«La existencia de un reconocimiento de la competencia en una materia como exclusiva de la Administración del Estado no comporta, por sí misma, la imposibilidad de que en la materia puedan existir competencias cuya titularidad corresponda a los entes locales. El sistema de fijación de determinación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que se verifica en el Título VIII de la Constitución tiene como finalidad el establecer los principios con arreglo a los cuales deben distribuirse las competencias básicas, normativas y de ejecución entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como entes territoriales investidos de autonomía legislativa. Sin embargo, no impide que la ley, dictada con arreglo al esquema competencial citado, reconozca competencias a los entes locales ni anule la exigencia constitucional de reconocer a cada ente local aquellas competencias que deban considerarse*

*necesarias para la protección de sus intereses en forma tal que permita el carácter reconocible de la institución».*

#### **Disposición final segunda.**

La presente disposición final autoriza *«al Gobierno de Canarias y, en su caso, a los departamentos del mismo competentes en la materia»*, para el desarrollo reglamentario de la Ley.

Asimismo, se autoriza *«al Gobierno de Canarias para que, mediante Decreto»*, modifique las cuantías de las sanciones económicas establecidas en la Ley.

Pues bien, siguiendo el precedente establecido por la anterior normativa autonómica -que ahora se deroga- (véase la Disposición final única de la Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales), así como el criterio mayoritario adoptado por la normativa de otras Comunidades Autónomas (v.gr., la Disposición final primera de la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, o la Disposición transitoria segunda de la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra), se entiende que el ejercicio de la potestad reglamentaria de desarrollo de la Ley ha de quedar residenciado en el Gobierno de Canarias -mediante Decreto- (arts. 33 y ss., de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias); sin que la atribución singular de la potestad de desarrollo reglamentario efectuada en la Disposición adicional novena de la PPL resulte justificada en el propio texto legal o en el expediente remitido a este Organismo Consultivo.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Proposición de Ley de Bienestar y Protección Animal se adecua a los parámetros de constitucionalidad y estatutoriedad que resultan de aplicación, salvo la ordenación contenida en el art. 10, apartados 1º y 3º; el art. 14, apartado 1º; el art. 22, apartados 1º, 3º y 5º; el art. 37, apartado 2º y el art. 42, apartado 3º, por ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

Asimismo, en la Fundamentación Jurídica cuarta de este Dictamen, se formulan diversas observaciones generales al conjunto de la PPL, así como de índole particular respecto a su articulado.