



En Logroño, a 18 de mayo de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; y de los Consejeros D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a. Amelia Pascual Medrano, D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a. M^a. Belén Revilla Grande; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D^a. Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

38/23

Correspondiente a la consulta facultativa formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública sobre la *posible colisión normativa entre la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (legislación estatal) y la Ley 2/2023, de 31 de enero de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja (legislación autonómica) en relación con los perros de caza.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La reciente Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, pretende, a partir de las pautas marcadas a nivel internacional, europeo y estatal, y desde un enfoque integral, establecer políticas activas de conservación, protección y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural, en conexión con el resto de actuaciones vinculadas al territorio.

Así, su artículo 1, concreta su objeto y ámbito de aplicación en los siguientes términos:

“1. La presente ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la conservación, protección, investigación, conocimiento, difusión, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural, de la biodiversidad y de la geodiversidad, aplicable en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución española.

2. Corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja el ejercicio de las funciones que esta ley atribuye a la Administración respecto a espacios naturales, especies silvestres, hábitats, elementos geológicos y áreas críticas ubicados en la Comunidad Autónoma de La Rioja”.



A partir de ello, como principio general, su art. 2 b) prevé la conservación de los hábitats naturales y de las especies silvestres.

De otra parte, en relación con la actividad cinegética, el art. 19 dispone, únicamente, que *“estará supeditada a la conservación del patrimonio natural y se realizará preferentemente a través de modelos de gestión basados en la regeneración natural del recurso y su aprovechamiento sostenible y de conformidad con su legislación específica”*.

Segundo

Tras la entrada en vigor de la referida Ley riojana, las Cortes Generales, aprobaron la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

Su objeto y ámbito de aplicación, a tenor de su art. 1, es el siguiente:

“1. Esta ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección, garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad, sin perjuicio de la sanidad animal que se regirá por la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, y por las normas de la Unión Europea”.

Ahora bien, el apartado tercero, de este mismo artículo, excluye del ámbito de aplicación de esta Ley, entre otros:

*“e) Los animales utilizados en actividades específicas (las deportivas reconocidas por el Consejo Superior de Deportes, las aves de cetrería, los perros pastores y de guarda del ganado) así como los utilizados en actividades profesionales (dedicados a una actividad o cometido concreto realizado conjuntamente con su responsable en un entorno profesional o laboral, como los perros de rescate, animales de compañía utilizados en intervenciones asistidas o los animales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las Fuerzas Armadas). **Igualmente quedarán excluidos los perros de caza, rehalas y animales auxiliares de caza.** Todos ellos se regulan y quedarán protegidos por la normativa vigente europea, estatal y autonómica correspondiente, y que les sea de aplicación al margen de esta ley”*.

Las disposiciones citadas tienen carácter básico ex Disposición Final sexta de la Ley.

Tercero

Mediante escrito de 4 de mayo de 2023, el Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública planteó al Consejo una consulta en orden a *“si existe colisión normativa entre la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (legislación estatal), y la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja (legislación autonómica), en lo referente al tratamiento de la regulación y/o protección de los perros de caza”*.



Cuarto

La consulta se acompaña de un informe de la Dirección General (DG) de los Servicios Jurídicos, que tras analizar la normativa citada concluye: “...del examen comparado de ambas normas se desprende que no existe contradicción o colisión normativa entre ambas normas, en lo referido al tratamiento o regulación de perros de caza”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 4 de mayo de 2023, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, la consulta sobre el asunto referido, junto al informe de los servicios jurídicos.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8 de mayo de 2023, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para evacuar mediante dictamen la consulta de carácter facultativo formulada por un Consejero del Gobierno de La Rioja

La consulta se nos dirige al amparo de los arts. 10.1 y 12. e) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.



A tenor del primero, “*El Consejo Consultivo de La Rioja emitirá dictamen en cuantos asuntos le sometan a su consulta el Presidente del Gobierno de La Rioja, el Gobierno de La Rioja o sus Consejeros*”. Tras ello, el art. 12, establece que dicho dictamen pueda recabarse, con carácter facultativo, en los asuntos que relaciona. Uno de ellos, el de su letra e), prevé lo siguiente: “*Cualquier otro cuando lo requiera su especial trascendencia o repercusión a juicio del órgano solicitante*”.

Estamos, por tanto, en el ámbito de las consultas facultativas, esto es consultas que no se prescriben en la Ley del Consejo Consultivo o en otra disposición legal, pero pueden ser formuladas por aquellas entidades y organismos a los que la Ley del Consejo les reconoce dicha facultad.

A tenor de ello, en este caso resulta clara la competencia del Consejo para evacuar el presente dictamen, toda vez que la consulta ha sido presentada por un Consejero del Gobierno de La Rioja, y viene motivada, justamente, por la “*trascendencia o repercusión*” de la cuestión planteada.

A estos efectos, el tenor literal del art. 12 e) determina expresamente que la apreciación de la dicha “*trascendencia o repercusión*” corresponde al órgano solicitante.

Con todo, cabe señalar que, al margen de la trascendencia que conlleva toda eventual colisión competencial o normativa con el Estado central, la materia sobre la que se proyecta la actual consulta—“*perros de caza*”— de ordinario alcanza gran repercusión e incluso conflictividad social, ya sea desde la perspectiva de la actividad cinegética, ya sea desde la de la protección animal.

Segundo

Regularidad de la consulta y ámbito de la intervención del Consejo Consultivo en consultas facultativas

1. La consulta se nos ha formulado sin remisión de otra documentación o antecedente que el escrito que contiene la consulta que se somete a nuestra consideración y un informe de la DG de los Servicios Jurídicos, sin que exista constancia de la instrucción de expediente administrativo alguno.

En estas circunstancias es legítimo interrogarse sobre la regularidad de la consulta en cuanto a la inobservancia en la misma de lo preceptuado en el art. 40 de nuestro Reglamento, que señala la documentación que debe remitírsenos para dictaminar.

Sin embargo, este Consejo ya ha tenido oportunidad de señalar, que, en las consultas facultativas no puede exigirse el mismo rigor en el cumplimiento de las exigencias



reglamentarias (D.34/99), ya que, quien puede lo más, que es no consultar o hacerlo al órgano consultivo que tenga por conveniente de entre los que facultativamente puedan ser consultados, también puede lo menos, que es consultarnos directamente, sin otros antecedentes, sobre un documento o, como en este caso, sobre una duda de carácter normativo, por más que siempre sea conveniente acompañar las consultas de cuanta documentación pueda allegarse (D.8/99).

Con todo, debemos igualmente dejar constancia de que, a juicio de este Consejo, el informe jurídico que debe realizar el órgano encargado de la asistencia jurídica de la entidad consultante *ex art. 40.1. d)* de nuestro reglamento, constituye un mínimo imprescindible en orden a asegurar el correcto desenvolvimiento de nuestra función y, por ende, debe acompañar a cualquier consulta. De hecho, así lo hemos venido también requiriendo en los dictámenes de carácter facultativo solicitados por el Parlamento de La Rioja (D.22/22).

En cualquier caso, la consulta que ahora nos ocupa ha venido acompañada de dicho informe jurídico, de manera que cabe de nuevo reiterar su regularidad desde este punto de vista.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, al igual que en las consultas de preceptivas, no puede ser otro que el determinado por el art. 2.1 de nuestra Ley. Por tanto, debemos examinar si, en el marco constitucional y legal vigente, existe en el caso planteado una colisión normativa, sin entrar en cuestiones de oportunidad o conveniencia, dado que no nos han sido solicitadas.

Tercero

Sobre la no colisión de la Ley estatal 7/2023 de protección de los derechos y el bienestar animal y la Ley riojana 2/2023, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.

1. Como es de sobra conocido, la Ley estatal 7/2023, de protección de los derechos y el bienestar animal, finalmente, excluyó de su ámbito de aplicación a los animales utilizados en actividades específicas y profesionales, y a los perros de caza, rehalas y animales auxiliares de caza.

El tenor literal de su art. 1 —reproducido más arriba— no deja así dudas a este respecto, a lo que se suma el hecho de que esta exclusión —y, en especial, la de los perros de caza— fue, justamente, la intención de la enmienda introducida en la redacción del mismo durante su tramitación, al hilo del amplio debate social que suscitó esta cuestión.



En suma, no cabe sino concluir, al igual que la DG de los Servicios Jurídicos de la CAR, en el hecho de que la regulación y protección de los perros de caza se halla fuera del ámbito de aplicación de la norma estatal.

Así las cosas, la propia Ley estatal se remite, a estos efectos, a la normativa europea, estatal y autonómica correspondiente que les sea de aplicación —insiste— “*al margen de esta Ley*”.

2. Por su parte, la Ley riojana 2/2023, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, tampoco contiene ninguna regulación particular relativa a los perros de caza, como también han puesto de manifiesto la DG de los Servicios Jurídicos.

En efecto, la Ley autonómica no contiene mención alguna a estos llamados “*perros de caza*” o a la actividad cinegética que los emplea, que no es toda. Sobre la caza, como detallábamos en los antecedentes, únicamente se dispone que estará supeditada a la “*conservación del patrimonio natural*”.

Igualmente, al margen de otras consideraciones de índole zoológica, a la vista de su contenido, no cabe en ningún caso subsumir dentro de la categoría fauna o especies silvestres a los perros de caza. De hecho, ninguna clase de perro —incluidos los salvajes o silvestres— se halla incluido en el Listado Riojano de Especies Silvestres (art. 112 y ss., y Anexo) y, aun cuando la categoría especie silvestre no venga definida de forma directa por la Ley, se infiere claramente que se refiere a los animales que viven en “*estado silvestre*” (art. 110 y Exposición de Motivos)

3. En conclusión, y de nuevo coincidiendo con el juicio de los servicios jurídicos, en materia de perros de caza, la Ley estatal 7/2023 y la Ley riojana 2/2023 no colisionan en punto alguno y son perfectamente compatibles, dado que, de hecho, ninguna de las dos disposiciones legales se proyecta sobre dicha materia.

Cuarto

Sobre la aplicación a los “*perros de caza*” de la Ley riojana 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

1. Este Consejo es consciente de que el fundamento anterior responde estrictamente a los sintéticos términos formales de la Consulta que se nos ha planteado.

Con todo, si lo que subyace en ella es —como parece— una duda de colisión o encaje de la nueva normativa estatal con la vigente en La Rioja o con la que esta CA pudiera aprobar en un futuro en materia de “*perros de caza*”, nuestro dictamen quedaría incompleto sin abordar —siquiera someramente— estos extremos. Todo ello, va de suyo, desde un



parámetro estrictamente jurídico, dado que no nos corresponde realizar juicio alguno de oportunidad o conveniencia.

2. La Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene por objeto *“regular el régimen para garantizar la protección, el bienestar y la tenencia responsable de los animales que se encuentran dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja”* (art. 1).

A) Sobre las competencias de la CAR que le habilitaban para aprobar esta Ley, este Consejo ya tuvo oportunidad de manifestarse extensamente en sus Dictámenes D.2/17 y D.85/18. Baste ahora recordar que, en la protección animal, inciden numerosos títulos materiales tanto estatales como autonómicos.

Así, de entre las competencias exclusivas autonómicas enumeradas por el art. 8 EAR'99, deben destacarse las que existen en materia de *“ordenación y planificación de la actividad económica ... dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”* (art. 8.1.4), *“comercio interior”* (art. 8.1.6), *“publicidad”* (art. 8.1.13), *“ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía”* (art. 8.1.19), *“pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza”* (art. 8.1.21), *“cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de La Rioja.”* (art. 8.1.23), *“investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado”* (art. 8.1.24) o *“espectáculos”* (art. 8.1.29).

Y, en cuanto a las competencias que permiten el desarrollo de la legislación básica del Estado (art. 9 EAR'99), han de destacarse las de *“protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente”* (art. 9.1.1), *“defensa del consumidor”* (art. 9.1.3), *“sanidad”* (art. 9.1.5), y *“régimen local”* (art. 9.1.8).

Obviamente, el alcance de estos títulos competenciales de los que dispone la CAR debe entenderse en relación con aquellos que ostenta el Estado, y que igualmente inciden en la materia. A la par, que todos ellos vienen, además, condicionados por el necesario respeto a la normativa comunitaria-europea e internacional.

B) Si nos centramos ahora en los llamados *“perros de caza”*, el examen de la Ley 6/2018 muestra que tampoco ésta ha establecido una definición o regulación específica de este tipo de perros.

A falta de mención expresa, a juicio de este Consejo, no parece que pueda excluirse a estos perros de su aplicación, teniendo en cuenta: i) el amplio objeto de la Ley (*“animales que se encuentran dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*); ii) la ausencia de exclusión alguna respecto a los *“perros de caza”*, tal y como, por el contrario, se realiza con los perros de asistencia (art. 4), y iii) la genérica definición en su art. 5 a) de



los animales de compañía (“*todos aquellos que las personas mantienen principalmente en el hogar para disfrute de su compañía. Conforme a lo dispuesto en la presente ley, disfrutarán de tal consideración los perros, gatos, hurones y otros animales que así se determinen, siempre que su tenencia no implique su consumo o el aprovechamiento de sus producciones, o no se lleve a cabo, en general, con fines comerciales o lucrativos*”).

Por otro lado, conviene tener muy presente también que la categoría “*perros de caza*”, aun cuando, como hemos visto, es utilizada por la Ley estatal a fin de excluirlos de su ámbito, no se halla definida o delimitada jurídicamente.

De modo que la exclusión de estos perros operada por la Ley estatal o la que hipotéticamente podría realizar la Ley riojana se enfrenta a una situación de anomia, que puede dar lugar a no pocas dudas a la hora de determinar o considerar a un perro como “*perro de caza*” y diferenciarlo de los perros de compañía o también llamados domésticos: deben dedicarse en exclusiva a la caza, solo afecta a determinadas razas, es aplicable a todas las etapas de vida del perro, puede variar su consideración en el tiempo...

Sobre esta cuestión volveremos en el siguiente y último fundamento jurídico.

Quinto

Sobre la regulación por la CAR de los “*perros de caza*”.

1. Sin perjuicio de los límites y condicionantes a los que se halla sujeta según el “*bloque de constitucionalidad*”, la CAR cuenta con títulos competenciales (cfr. *ad supra*) que le habilitan a regular y proteger los llamados “*perros de caza*”. A este respecto, además, ya hemos visto como la Ley estatal no contiene disposición alguna y, expresa y significativamente, deja su regulación y protección, entre otras, a la normativa autonómica (art. 1.3).

Así las cosas, en el panorama autonómico de leyes de protección animal vigentes encontramos diversas opciones normativas en relación con los “*perros de caza*”, si bien cabe afirmar, de partida, que éstos se hallan incluidos en su ámbito de aplicación, al margen de las disposiciones específicas que sobre los mismos contienen algunas de ellas.

A modo de ejemplo, cabe destacar las siguientes:

-En la Ley valenciana 2/2023, de 13 de marzo, de Protección, Bienestar y Tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal, su propia exposición de motivos explica sus previsiones en este ámbito: “*Esta proporcionalidad está presente, entre otros puntos de la ley, en la consideración que hace la ley de los animales de compañía con tareas o actividades específicas, como por ejemplo los dedicados a la caza, para los que se establecen algunas excepciones puntuales a la norma general en el texto, dadas las peculiaridades de sus funciones específicas, sin que por ello dejen de tener el*



amparo legal que asegure su bienestar”.

-La Ley vasca 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos, se dirige, entre otros, a los *“animales domésticos”* que, a sus efectos, *“comprenden tanto los animales de compañía como los animales de producción o renta”* (art. 1). Tras ello, integra dentro del concepto de *“animales de compañía auxiliares”*, a los perros de caza *“Animales de compañía auxiliares: Aquellos animales de compañía que, seleccionados por sus aptitudes físicas, de instinto y temperamentales, se adiestran para ayudar a las personas en una actividad reglada o cometido concreto, como los perros de guarda y custodia, perros pastores, perros de asistencia, perros o hurones de caza, perros buscadores de trufa, perros de rescate y aquellos perros utilizados por las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como las aves de cetrería”* (art. 2.4).

-La Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra, define a los perros o hurones de caza como *“aquellos animales de trabajo que su propietario utiliza para asistirle durante una actividad cinegética reglada”* (art. 3 bis) y, en el ámbito de las obligaciones de sus poseedores o propietarios, prevé *“durante su participación en actividades cinegéticas autorizadas, en entrenamientos para la caza o los perros pastores durante su actividad, no se considerarán como perros que pueden tener contacto no controlado con otros animales”* (art. 6.6).

-La Ley 7/2020, de 31 de agosto, de Bienestar, Protección y Defensa de los Animales de Castilla-La Mancha, al establecer las obligaciones de los poseedores o titulares de los animales objeto de protección de la Ley prevé la de *“Cuidar y proteger a los animales de las agresiones, situaciones de peligro, incomodidades y molestias que otras personas o animales les puedan ocasionar, en los casos que proceda”*, si bien, a continuación matiza que *“La acción de cazar, no se considera a estos efectos situación de peligro ni maltrato, incluidos los animales auxiliares del cazador”* [art. 4.1 h)]. La excepción se extiende también respecto a la obligación de *“Evitar las agresiones o molestias del animal a las personas o a otros animales, así como la producción de otro tipo de daños”*, a la que añade *“A los efectos de este apartado no se considerarán los animales auxiliares del cazador durante la acción de cazar”* [art. 4.1 i)].

-Por último, la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, define dicha categoría en términos comprensivos de los perros dedicados a la caza *“los animales de cualquier especie, de los incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, que tenga en su poder el ser humano, siempre que su tenencia no suponga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones, o no se lleve a cabo, en general, con fines comerciales o lucrativos. En todo caso, dentro de esta definición se incluye, en su totalidad, a los perros, gatos y hurones, así como a los animales de las colecciones zoológicas de los parques o reservas zoológicas, independientemente del fin al que sean destinados o del lugar en el que habiten, además de todos aquellos ejemplares de animales silvestres mantenidos en cautividad con fines distintos de los productivos”* (art. 4.1).

2. En suma, a juicio de este Consejo, la CAR se halla competencialmente habilitada para regular de forma específica esta tipología de perros.

Con independencia del sentido o finalidad que, si se acometiera, persiga tal regulación, sería preciso —eso sí— establecer una definición que permita determinar cuando estamos en presencia de un *“perro de caza”*, a fin de poder aplicar su eventual régimen particular y evitar conflictos en su fase aplicativa.



Este Consejo es consciente de que la Ley de caza y gestión cinegética de La Rioja, Ley 8/2022 de 24 de junio, define y regula los perros de caza (arts. 6 y 51), “a los efectos de la presente Ley”, no a los efectos de protección a los que se contrae la consulta.

Mientras dicha regulación no se materialice este Consejo entiende que no es posible excluir a estos perros de las disposiciones que les afectan previstas en la vigente Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por último, va de suyo, que la exclusión de los “perros de caza” efectuada por la Ley estatal de ningún modo obliga a la CAR —ni al resto de CCAA— a hacer otro tanto en sus normas de protección animal.

CONCLUSIONES

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, no existe colisión normativa entre la Ley estatal 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales y la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, en lo referente al tratamiento de la regulación y/o protección de los “perros de caza”.

Segunda

La vigente Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, resulta aplicable a los “perros de caza”.

Tercera

La CAR se halla competencialmente habilitado para regular de forma específica esta tipología de perros.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO