

En Logroño, a 13 de enero de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

2/17

Correspondiente a la consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la *Consulta de la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el texto de la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (ILP) de Protección de los animales, respecto a: i) la observancia de la CE, el EAR'99 y el resto del ordenamiento jurídico, así como la competencia de la CAR para regular las materias recogidas en dicho texto; y ii) las facultades de actuación de la Mesa ante una ILP sobre la que se advierte la tacha de inconstitucionalidad u oposición al EAR.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, la precitada PILP, acompañada de los siguientes documentos:

-PILP de Protección de los animales, presentada por una Comisión promotora constituida por varios ciudadanos. La PILP consta de Exposición de Motivos, articulado y un Anexo.

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 2 de septiembre de 2015, por el que se manifiesta que la documentación presentada se ajusta al art. 4 de la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano (LILP).

-Acuerdo, de 11 de septiembre de 2015, del Gobierno de La Rioja, contrario a la toma en consideración de la PILP.

-Acuerdo, de 17 de septiembre de 2015, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, en cuya virtud se admite a trámite la PILP (con el nº 9L-PPLP-0001-0900573) y se comunica a la Comisión promotora que, en plazo de 3 meses, ha de proceder a recoger el número de firmas establecido por la precitada LILP (BOPLR, núm. 5, de 24 de septiembre de 2015, Serie A).

-Acuerdo, de 23 de marzo de 2016, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, que, comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la LILP, acuerda ordenar la publicación de la PILP (BOPLR, núm. 41, de 1 de abril de 2016, Serie A).

-Acuerdo, de 28 de abril de 2016, del Pleno del Parlamento de La Rioja, que aprueba la toma en consideración de la PILP (BOPLR, núm. 48, de 3 de mayo de 2016, Serie A).

-Informe, de 3 de noviembre de 2016, de la Letrada del Parlamento de La Rioja encargada de la asistencia de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; remitido a la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, a efectos de que, en su caso, la Mesa del Parlamento determine si debe o no seguir con la tramitación de la PILP. El informe fue remitido el 4 de noviembre de 2016 a los Miembros de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Parlamento de La Rioja.

-Informe, de 14 de noviembre de 2016, del Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, que estima que la PILP cumple todos los requisitos para ser admitida a trámite, y que no hay razón para que la Mesa de la Cámara acuerde su inadmisión. El informe fue igualmente enviado a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente el 25 de noviembre de 2016.

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 25 de noviembre de 2016, que dispone remitir al Consejo Consultivo de La Rioja solicitud de Dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 13 de diciembre de 2016, registrado de entrada en este Consejo el día 19; la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que la Mesa del Parlamento, por Acuerdo de 25 noviembre de 2016, solicita la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre la *PILP de protección de los animales*, al amparo del art. 2.1 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC), y, en concreto, sobre las dos siguientes cuestiones: i) *la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del Ordenamiento Jurídico, así como la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular las materias recogidas en el texto de la iniciativa*; y ii) *las facultades de actuación del Parlamento de La Rioja ante una iniciativa sobre la que se advierte tacha de inconstitucionalidad u oposición al Estatuto de Autonomía de La Rioja*.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 21 de diciembre de 2016, registrado de salida el mismo día, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien

efectuado, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado 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

Preliminar

Como hemos expuesto con anterioridad, la Mesa del Parlamento de La Rioja solicita que este Consejo emita dictamen sobre dos cuestiones diferentes:

-Una, relativa a la adecuación de la PILP a la Constitución Española (CE) y al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), así como a las competencias autonómicas para aprobar una norma legal con el contenido que luce en el texto analizado.

-Otra, atinente a las facultades de actuación del Parlamento ante una iniciativa legislativa sobre la que se advierta una tacha de inconstitucionalidad u oposición al Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Por razones de claridad expositiva:

-En el Fundamento de Derecho Primero (F.J.1) de este dictamen, se analizará la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo, así como su ámbito.

-En relación con la primera cuestión planteada, en los Fundamentos de Derecho Segundo, Tercero y Cuarto, serán objeto de examen, respectivamente, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para regular las materias contenidas en la norma proyectada (F.J.2); el rango de la disposición cuya aprobación se pretende (F.J.3); y las observaciones al texto legal propuesto (F.J.4).

-Finalmente, en el Fundamento de Derecho Quinto (F.J.5), se estudiarán las facultades de actuación del Parlamento ante una Proposición de Ley respecto de la que se advierta una posible tacha de inconstitucionalidad.

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y su ámbito

Como consideración común a las dos cuestiones que se nos plantean, el Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 LCC (Ley 3/2001), a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara*).

1. Centrándonos en la **primera de las cuestiones** -y como hemos razonado, por ejemplo, en el Dictamen D.45/2016- el art. 102.1 del vigente Reglamento del Parlamento de La Rioja de 10 de abril de 2001 (RPR), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo en relación con los Proyectos de Ley; informe que, *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*. Esta previsión resulta igualmente aplicable a las Propositiones de Ley (naturaleza que tiene la de iniciativa legislativa que nos ocupa) que, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPR).

A) En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCC que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación de la PLIP al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Más en particular -y como ya sostuvo este Consejo en su dictamen D.1/96 en interpretación del entonces vigente art. 98.1 a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración pública de La Rioja- *“el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre Propositiones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía (actualmente en su redacción de 1999, EAR’99), lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse «bloque de la constitucionalidad»- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas”*.

B) Por otra parte, la iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es una Proposición de Ley promovida en el ejercicio de una iniciativa legislativa popular (arts. 20, EAR '99, y 91.c) y 107.3, RPR). Por esa razón, y como es lógico, a diferencia de lo que acontece con los Proyectos de Ley (cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno de La Rioja *ex. arts. 20, EAR '99, y 91 b) y 92, RPR*), no ha tenido lugar, en este caso, la tramitación del procedimiento previo previsto por el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, por lo que este Consejo no puede formular ninguna consideración al respecto.

Ahora bien, este Consejo se permite constatar que la norma cuya aprobación se pretende habría de afectar directamente a entidades públicas y a intereses económicos y sociales muy variados. Así, por ejemplo, a las Corporaciones locales; a las empresas ganaderas, a las de espectáculos públicos o actividades recreativas (taurinas, circenses, feriales...), o a las que son titulares de establecimientos que comercializan animales, o al sector de la caza, entre otros.

De este modo, aunque el origen popular de la iniciativa legislativa entrañe que ésta no haya sido sometida a un previo trámite de información pública o audiencia corporativa, se recuerda a esa Cámara que, si lo estima oportuno, y en orden a una ponderación equilibrada de todos los intereses que la protección animal pone en juego, puede hacer uso, en los términos que precise, de los instrumentos de obtención de información que, para el mejor ejercicio de sus funciones parlamentarias, diseñan los arts. 14 y 28 RPR.

Adicionalmente, los servicios de la Administración autonómica pueden aportar, por su grado de experiencia y especialización en la materia, elementos de juicio valiosos para la definición de tales criterios técnicos, lo que se pone de manifiesto, en todo caso, a los efectos de que el Parlamento, si lo tiene por conveniente, haga uso de la facultad, prevista por los mencionados preceptos del Reglamento de la Cámara (RPR).

C) Esto dicho, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad *formal* de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia (arts. 29.1 y 29.2 RPR); a la Mesa (arts. 28.1.a) y 28.1 e) RPR); o a los Letrados del Parlamento (arts. 165 y 166 RPR).

En este supuesto, la Proposición de Ley debe su origen, como señalamos, a una iniciativa legislativa popular, por lo que la Mesa del Parlamento ha ejercido esas funciones por medio de diversos Acuerdos, en los que ha debido fiscalizar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley 3/195, de 20 de mayo, de Iniciativa legislativa popular del pueblo riojano. Especialmente, esos Acuerdos son los de 2 de septiembre de 2015 (que declaró que la documentación inicial presentada por los promotores de la iniciativa se acomodaba a las previsiones de la Ley 3/1985); el de 17 de septiembre de 2015 (que dispuso admitir a trámite la Proposición); o el de 23 de marzo de 2016 (por el que, una

vez comprobado el cumplimiento de los requisitos formales establecidos por la Ley 3/1985, singularmente la concurrencia del número de firmas fijado por el art. 3 Ley 3/1985, ordenó la publicación de la Proposición de Ley).

Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre otras cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario diferentes de aquella respecto de las que se ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

2. Por lo que se refiere a la **segunda cuestión** que se nos plantea (las facultades de actuación de que dispone el Parlamento en relación con iniciativas legislativas populares respecto de las que se advierta vicio de inconstitucionalidad), el presente dictamen se emite al amparo de los arts. 10.3 y 12 e) de nuestra Ley reguladora 3/2001 (LCC), en relación con los arts. 6 y 13, D) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCC); y con los arts. 28.1 e) y 102, *in fine*, RPR, en relación con el art. 108.4 RPR.

Según se desprende del Acuerdo de la Mesa de 25 de noviembre de 2016, la circunstancia que motiva la consulta radica en la diferente interpretación que, en el seno de los Servicios Jurídicos de la Cámara, se hace en punto a la admisibilidad, por la Mesa, de la Proposición de Ley. Al respecto, la Letrada de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en su informe de 3 de noviembre de 2016, estima que varios de sus preceptos incurren en inconstitucionalidad, por lo que, al amparo del art. 2.a) de la Ley 3/1985 –que prohíbe que sean objeto de iniciativa legislativa las materias “*que no sean de competencia legislativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”- entiende que debe someterse al criterio de la Mesa la posibilidad de no continuar con la tramitación de la iniciativa.

Pues bien, además de reiterar que el presente dictamen, también en relación con este segundo particular, carece de carácter vinculante; y de constatar que su solicitud por el Parlamento de La Rioja no resultaba preceptiva; este Consejo Consultivo desea enfatizar que las apreciaciones y argumentos que se contienen en él se exponen desde el más escrupuloso respeto a la autonomía del Parlamento de La Rioja (órgano institucional de nuestra Comunidad Autónoma, que representa al pueblo de La Rioja) que, mediante la aprobación de su Reglamento, regula su régimen y funcionamiento (*cfr.* arts. 15.1, 16 y 18 EAR '99).

Por ello mismo, este dictamen debe necesariamente entenderse sin perjuicio de los criterios que, sobre la cuestión suscitada, adopten los propios órganos y servicios de la Cámara en el ejercicio sus competencias respectivas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto de la Proposición de Ley

1. Planteamiento general.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuya Proposición se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano 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 (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley propuesta, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: i) exposición del contenido de la Proposición de Ley; ii) títulos competenciales de la CAR para dictar una Ley de Protección de los animales; y iii) límites y condicionantes del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

2. Exposición del contenido de la Proposición de Ley.

Con objeto comprender, en una visión panorámica, las materias que son objeto de regulación en la Proposición de ley y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, conviene comenzar exponiendo, sintéticamente, el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

-La **Exposición de Motivos** da cuenta de los principios y razones que inspiran el texto cuya aprobación se pretende, comenzando por recordar que, *“en las últimas décadas, ha proliferado, en las sociedades más civilizadas, un sentimiento sin precedentes de protección, respeto y defensa de la naturaleza en general y de los animales en particular, convirtiéndose en un asunto de índole cultural que importa al conjunto de la ciudadanía. A este proceso de sensibilización, han contribuido*

especialmente factores tanto científico técnicos como filosóficos” (Apartado I). Añade, más adelante, que: “La Rioja es una de las Comunidades Autónomas con mayor número de maltrato y abandono de animales, y una gran parte de ello son sacrificados por el mero hecho de haber sido abandonados” (Apartado III). Además, tras invocar algunos de los Tratados y Convenios internacionales sobre la materia suscritos por el Reino de España (Apartado II), enumera sus propósitos (Apartado IV) y describe el contenido de su articulado (Apartado V).

-El **Título I (Disposiciones generales y principios, arts. 1 a 7)** establece el objeto y ámbito de aplicación de la Ley y los principios que la rigen, además de normas sobre control de animales, sacrificio, esterilización, circulación y transporte; sobre su participación en espectáculos; y sobre la responsabilidad de los poseedores de animales.

-El **Título II (De los animales domésticos, arts. 8 a 19)** contiene un Capítulo I, relativo a los animales de compañía, respecto de los que regula su sacrificio e identificación; un Capítulo II, del abandono y los Centros de acogida de animales; un Capítulo III, sobre las colonias de gatos ferales; y el Capítulo IV, de los animales domésticos de renta.

-El **Título III (De la fauna silvestre, arts. 20 a 28)** regula la conservación y ordenación de los aprovechamientos de la fauna silvestre (Capítulo I), las especies protegidas (Capítulo II), la prevención de accidentes (Capítulo III) y la inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sobre este tipo de fauna (Capítulo IV).

-El **Título IV (De la tenencia, tráfico y comercio de animales, arts. 29 a 36)**, está dedicado a los Núcleos zoológicos (Capítulo I), a los establecimientos para el mantenimiento de los animales de compañía (Capítulo II), y para la venta y cría de animales (Capítulo III), así como a las agrupaciones zoológicas de animales de fauna salvaje (Capítulo IV) y a la prevención de escapes (Capítulo V).

-El **Título V (De las infracciones y sanciones, arts. 40 a 54)**, establece el régimen sancionador sobre la materia y consta de un cuadro de infracciones (Capítulo I), y de unas disposiciones generales (Capítulo II) que incluyen el cuadro de sanciones y sus criterios de graduación, así como otros aspectos, como las medidas accesorias, cautelares y coercitivas o la prescripción de infracciones y sanciones.

-El **Título VI (De la formación y educación en los temas de protección de los animales, art. 55)** se dedica a las cuestiones que expresa su rúbrica.

-Cuatro **Disposiciones Adicionales**, sobre habilitación reglamentaria al Gobierno de la Rioja (**DA 1ª**); apoyo y colaboración técnica de la Administración autonómica a las Corporaciones locales (**DA 2ª**); destino de los ingresos procedentes de las sanciones (**DA 3ª**); y fórmulas de cooperación para la recogida de animales exóticos (**DA 4ª**).

-Cinco **Disposiciones Transitorias**, relativas a la obligatoriedad de realizar los cursos de cuidador o cuidadora de animales (**DT 1ª**); a la obligación de los establecimientos e instalaciones en ella citados de adaptarse a las previsiones de la Ley, que es de un año (**DT 2ª**); a los plazos para el desarrollo reglamentario de la Ley (**DT 3ª**); y para la adecuación de la estructura administrativa de la CAR (**DT 4ª**), y a la obligación gubernamental de establecer una suficiente dotación presupuestaria para aplicar y desarrollar esta Ley (**DT 5ª**).

-Una **Disposición derogatoria Única (DD)**.

-Una **Disposición Final Única (DF)**, que prevé la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el BOR.

3. Análisis de la competencia autonómica en materia de protección animal.

Adelantemos ya que, a juicio de este Consejo, nuestra Comunidad Autónoma (CAR) está provista de títulos competenciales para regular las diferentes materias objeto de la norma proyectada, mas, para llegar a esta conclusión, es preciso realizar antes el siguiente análisis:

A) Falta de tipificación específica de la materia competencial “protección animal”.

Un análisis adecuado de esta cuestión debe partir de una primera constatación: la Constitución Española de 1978 (CE) no recogió, entre las listas de materias de los arts. 148 y 149 CE, ninguna referencia expresa a la protección animal. En otros términos, el constituyente no tipificó la protección de los animales o el bienestar animal como un ámbito material *específico* de la acción de los poderes públicos, susceptible de contemplación autónoma, y, como tal, sujeto a unas u otras fórmulas de atribución y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Siendo ello así, la Comunidad Autónoma de La Rioja –al igual que las restantes– podía haber asumido en su Estatuto competencias sobre una materia que se hubiera descrito expresamente como *protección animal* (art. 149.3 *inciso primero* CE), algo que, sin embargo, no ha sucedido, pues el EAR '99 no establece ninguna previsión explícita al respecto.

De hecho, sólo son dos las Comunidades Autónomas que contienen, entre los listados de materias sobre las que asumen competencias, menciones expresas a la protección animal: las de Cataluña (“*protección de los animales*”, art. 116.1 c) de la LO 6/2006, de 19 de julio, aprobadora de su Estatuto de Autonomía), y Andalucía (“*protección y bienestar animal*”, art. 48.3 a) de la LO 2/2007, de 19 de marzo, aprobadora de su Estatuto de Autonomía). Y, aun en ambos casos, esa materia tampoco se configura de manera plenamente autónoma, sino como comprendida dentro de la más general de ganadería, agricultura, pesca y aprovechamientos forestales.

Esto dicho, es de aclarar que esta falta de atribución expresa de la competencia en materia de protección animal en el EAR’99 no determina, sin embargo, la atribución de la misma al Estado central, en aplicación de la cláusula de residuo contenida en el art. 149.3, inciso segundo, CE, ya que, como veremos seguidamente, la protección animal conforma una “política transversal” que resulta amparada por diversos títulos competenciales. tanto de las Comunidades Autónomas (y, en concreto, de la CAR) como del propio Estado central, de lo que resulta una habilitación competencial implícita, cuya posibilidad ha reconocido el TC (cfr, p.e, la STC 17/90).

B) La protección animal como *política transversal*.

En efecto, 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 presente los animales. Basta con pensar, a título de ejemplo, en el uso y aprovechamiento que puede hacerse de los animales en la *ganadería*, en los *espectáculos públicos*, o en la *caza*; en su contemplación *civil* como bienes semovientes objeto de propiedad y de relaciones jurídico-privadas (arts. 355, 357, 610, 1.491 del Código civil); en la necesidad de articular una tutela *penal* frente a conductas que entrañen crueldad o maltrato; o que hagan uso de ellos en términos incompatibles con la *seguridad ciudadana*; en su propia condición de “*elementos integrantes*” del medio ambiente natural (STC 102/1995, F.J.3).

Cuando menos, y a falta de otra fundamentación constitucional más específica, la protección animal, constituye una exigencia comprendida dentro del principio rector proclamado por el art. 45 CE, a cuyo tenor “*todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado*”, así como “*el deber de conservarlo*”. A partir de ahí, y conforme a su propia naturaleza de principio rector (art. 53.3 CE y, por todas, STC 19/1982), habrá de informar “*la actuación de los poderes públicos*” y, singularmente, “*la legislación positiva*”.

Tal vez por ello, y aun sin esa explícita mención constitucional, en nuestro Derecho han proliferado normas (estatales y autonómicas, de rango legal y reglamentario) cuyo objeto es la protección animal.

Sin necesidad de citar antecedentes normativos, que se remontan hasta nuestro Derecho histórico, bastará aquí con enumerar (como puede comprenderse, la lista sería muy extensa) la Ley estatal 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, o las diversas leyes autonómicas referidas por el Letrado Mayor del Parlamento en las páginas 5 y 6 de su informe.

De donde resulta que ni el Estado ni las Comunidades autónomas han precisado de una previa y expresa consignación constitucional o estatutaria de la materia denominada *protección animal* para regular aquellos aspectos que, en unos u otros ámbitos sectoriales, afectaran a ese bien jurídico y reclamaran su tutela. Puede reseñarse así que, tanto en el caso de Cataluña como en el de Andalucía, la aparición en sus Estatutos de una mención expresa a la protección animal es posterior y sobrevenida a sus propias Leyes de Protección animal (la andaluza 11/2003, de 24 de noviembre y las catalanas 3/1988, de 4 de marzo y 22/2003, de 4 de julio, actualmente sustituidas por el vigente Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril).

Pues bien, entre las Leyes autonómicas dictadas al respecto, se encuentra nuestra Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales, modificada por la Ley 2/2000, de 31 de mayo, que aborda materias -lo adelantamos ya- muy semejantes a las que son objeto de la Proposición analizada, y que lo hace, en no pocos preceptos, de modo idéntico o muy parecido.

Y es que, como indica el Consejo de Estado, en su Dictamen de 23 de noviembre de 2006 (nº 2135/2006), emitido con ocasión de la que luego sería Ley estatal 32/2007, ya citada:

*“Es cierto que la Constitución Española, a diferencia de los Tratados Constitutivos (y proyecto de Constitución para Europa) no menciona el bienestar de los animales ni en los artículos que distribuyen competencias del Título VIII ni en ningún otro precepto. Y también es cierto que la legislación autonómica utiliza títulos competenciales sobre variadas materias (normalmente la "exclusiva" de agricultura y ganadería, aunque también en algunos casos en la de sanidad o higiene, así como en las de medio ambiente, caza y pesca fluvial, investigación, cultura, comercio, ocio o espectáculos), aunque muchas de las leyes autonómicas no mencionan título competencial alguno en el correspondiente Estatuto de Autonomía... La política del bienestar de los animales puede tener el carácter, como ocurre con otras muchas políticas que acabaron por afianzarse como funciones del Estado contemporáneo en el último cuarto del siglo pasado, bien de política **sustantiva ad hoc**, bien de **política transversal**, informadora de la actuación de otras políticas “.*

Pues bien, desde esa consideración del bienestar animal como “*política transversal*” se comprende inmediatamente que, en la protección animal, inciden numerosos títulos materiales que -ahora sí- aparecen recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; por lo que habrá de estarse, en el caso cada uno de ellos, al concreto régimen de distribución competencial que resulte del *bloque de constitucionalidad*.

C) La protección animal como competencia de la Unión Europea.

Por otra parte, 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 23-11-2006:

“... 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 anejos 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* que hemos afirmado en el apartado anterior, 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.

D) Títulos competenciales que habilitan a la CAR para regular la materia “protección animal”.

A partir de aquí, en una consideración necesariamente general, la CAR ha asumido competencias muy diversas que le permiten intervenir, con una u otra intensidad, en la normación del régimen jurídico de la protección animal:

-Así, de entre las competencias exclusivas 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).

4. Títulos competenciales del Estado que operan como límites y condicionantes de las competencias autonómicas en esta materia.

Naturalmente, los títulos competenciales de que dispone la CAR deben entenderse en relación con aquellos que ostenta el Estado, y que igualmente inciden en la normación de la materia que nos ocupa. En la medida en que operan como límites y condicionamientos de las propias competencias autonómicas, su estudio permite precisar, correlativamente, el alcance de éstas:

A) Desde luego, entre esos títulos están los invocados por el legislador estatal como justificadores de la Ley 32/2007, cuya DF 2ª se refiere, fundamentalmente, a los arts. 149.1.13 y 16 CE (*“bases y coordinación de la **planificación general de la actividad económica**”* y *“bases y coordinación general de la **sanidad**”*).

Respecto del primero de ellos (que, como hemos visto, matiza las competencias autonómicas en materia de ganadería *ex* art. 8.1.19 EAR'99), el Consejo de Estado razona que: *“de admitirse que los aspectos transversales (en este caso, el bienestar animal) no tienen relevancia económica, se produciría una disociación entre la política agrícola, amparada en sus aspectos de “bases y coordinación” en la cláusula de actividad económica; por ello, resulta correctamente invocado dicho título competencial, como se ha venido haciendo tradicionalmente”*.

Sobre la **sanidad** (art. 149.1.16 CE), parece patente la conexión entre bienestar animal y sanidad animal; así como entre aquél y la salud humana, pues, en palabras del Consejo de Estado, *“la calidad de los alimentos está íntimamente conectada con el bienestar de los animales”*.

Pues bien, con fundamento en estos títulos, el Estado ha dictado, por ejemplo, el RD 37/2014, de 24 de enero, que regula aspectos relativos a la protección de los animales en el momento de la matanza, desarrolla el art. 6 de la Ley 32/2007 y viene a establecer la regulación requerida por el Reglamento comunitario 1.099/2009, de 24 de septiembre.

Pero, yendo más allá, y como razona el Consejo de Estado, los títulos estatales no se agotan ahí, sino que el Estado goza de otras competencias, algunas de las cuales se analizan sintéticamente a continuación, por razón de su relación con los aspectos que serán objeto de análisis en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen.

B) Corresponde, así también, al Estado la competencia en materia de “*fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*” (art. 149.1.15 CE), aspecto que le habilita a regular la experimentación con animales; y, a esa regulación, se remite, por lo demás, el art. 4.3 del texto objeto de este dictamen.

C) De otra parte, el Estado puede dictar normas básicas en *materia medioambiental* con arreglo al art. 149.1.23 CE (a cuyo amparo se acogen buena parte de las disposiciones de protección de la fauna que contiene la Ley 32/2007), sin perjuicio de las “*normas adicionales de protección*” que pueden establecer las Comunidades Autónomas, que, como es el caso de La Rioja, tengan competencia para el desarrollo legislativo en materia medioambiental (*cf.* art. 9.1 EAR '99).

D) Por lo demás, el legislador estatal ha ejercido sus competencias en materia de *legislación penal* (art.149.1.6ª CE) para proteger penalmente a los animales frente a las conductas de maltrato o abandono tipificadas por los arts. 337 y 337 *bis* del Código Penal (CP), aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre; o frente a las que puedan producirles daños de tipo medioambiental (arts. 325 y ss CP, por ejemplo).

E) El Estado también ha empleado su competencia en materia de *seguridad pública* (art. 149.1.29 CE), por ejemplo, al aprobar la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana, que tipifica como infracción administrativa leve la conducta consistente en “*dejar sueltos, o en condiciones de causar daños, animales feroces o dañinos, así como abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida*”.

Por otra parte, la materia de seguridad pública es -aunque en buena medida colindante- distinta de la regulación de los *espectáculos públicos* que, a su vez, constituye una competencia autonómica exclusiva (art. 8.1.29 EAR'99). Y, así, la STC 177/2016 y las en ella citadas (p.e, la STC 148/2000), han aclarado que las competencias autonómicas en materia de espectáculos públicos comprenden (además de la regulación sustantiva de las “*reglas técnicas y de arte*”) la denominada “*policía de espectáculos*”, la cual permite regular “*las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a*

la protección de las personas y bienes, a través de una intervención administrativa ordinaria de carácter normal y constante". Por el contrario, la “*seguridad pública*”, a que se refiere el art. 149.1.29 CE, entendida en su sentido estricto, tiene por objeto las “*medidas extraordinarias*” que han de adoptarse cuando aquella intervención habitual resulte insuficiente, de modo que “*la intervención de las fuerzas de seguridad*” se conciba “*como elemento integrante del sistema preventivo habitual del espectáculo*”.

Pues bien, conforme a las Sentencias citadas del TC, la competencia autonómica en materia de policía de espectáculos permite a las Comunidades Autónomas “*regular aspectos que rodean al festejo taurino, como, por ejemplo, el establecimiento de restricciones de acceso en función de la edad*”, previsión que contiene el art. 6.3 del texto analizado.

Adicionalmente, la competencia autonómica en materia de *espectáculos públicos* incluye también la regulación de las denominadas “Escuelas taurinas”, a las que se refiere el art. 11.1 b) de la Ley 10/1991, de 4 de abril, de Potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, y los arts. 92 y ss de su Reglamento de desarrollo (aprobado por RD 145/1996, de 2 de febrero); pues, en efecto, conforme a la DA de la Ley 10/1991, la regulación en ella contenida será de aplicación en defecto de la que las Comunidades Autónomas pueden aprobar en ejercicio de sus competencias en materia de *espectáculos taurinos*.

Sin embargo, la competencia autonómica en la sub-materia de *espectáculos taurinos* no es absoluta, pues no puede ejercerse de modo tal que haga ineficaces otros títulos competenciales, como el que el Estado tiene en materia de cultura (art. 149.2 CE). Al respecto, la STC 177/2016 ha declarado inconstitucional la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, que había declarado la prohibición de ciertos espectáculos taurinos; pues esa prohibición -razona el Alto Tribunal- entrañaría dejar sin efecto las previsiones que, en punto a la tauromaquia, establece la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, dictada por el Estado al amparo de aquel título competencial.

F) Mención aparte merece la competencia del Estado en *materia civil* (art. 149.1.8º CE), ámbito en el que algunos preceptos de la Proposición de Ley pretenderían regular.

Como hemos reiterado en otros dictámenes (por todos, D.9/97, D.9/01, D.57/03, D.61/03, D.11/04, D.28/04, D.8/05, D.51/07, D. 47/13, 50/14 y, muy especialmente, el D.79/07, a los que nos remitimos), la existencia de una competencia autonómica –aun exclusiva- sobre una materia determinada no significa que, al ejercer tal competencia, no deba la Comunidad Autónoma respetar la competencia exclusiva que, en materia de legislación civil, atribuye al Estado el artículo 149.1.8.ª CE; pues tal 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 dicha competencia autonómica; sino, al amparo de sus competencias específicas, *normar o establecer la posición jurídica de su Administración pública frente a los particulares afectados por el ejercicio de tales competencias propias*.

Como en esos casos señalamos, la regulación autonómica se despliega así en la relación *jurídico-pública* (vertical) que se entabla entre la Administración y el administrado y sólo puede anudar a su cumplimiento o incumplimiento consecuencias de índole estrictamente jurídico-administrativa, como, por ejemplo, en este caso, la imposición de sanciones administrativas o la prohibición del ejercicio de ciertas actividades; pero no efectos *jurídico-privados* (propios de la relación horizontal, *inter privatos*) como la nulidad de un contrato o negocio jurídico.

Esta misma idea la expresamos ya en nuestro dictamen D.61/03, en materia de montes y aprovechamientos forestales, cuando aclaramos que las competencias autonómicas abarcan la posibilidad de definir:

“El régimen jurídico aplicable a la entidad pública correspondiente, así como el procedimiento administrativo procedente o, en su caso, las infracciones y sanciones, también administrativas, que pudieran derivarse. En todos estos aspectos, puede intervenir la Administración dictando los correspondientes actos que, obviamente, pueden ser recurridos en vía contencioso-administrativa, a la que compete revisar si, al dictarlos, la Administración ha observado la competencia, el procedimiento y los requisitos legales correspondientes, pero todo ello sin pronunciarse en el fondo sobre los derechos privados eventualmente implicados, los cuales, única y exclusivamente, pueden ser definidos por la jurisdicción civil ordinaria”.

G) En cuanto a la regulación de los *procedimientos administrativos* que hayan de tramitarse para el ejercicio de las funciones y potestades reguladas por la Ley de cuya aprobación se trata (p.e, procedimientos sancionadores o procedimientos para la obtención de autorizaciones de Centros de acogida y Núcleos zoológicos, entre otros), el Estado es competente para la regulación del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), y, en virtud de esa competencia, ha dictado la, hoy vigente, Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15).

Ese mismo precepto constitucional habilita al Estado, sin perjuicio de otros títulos competenciales, para regular, tanto el régimen contractual de las Administraciones públicas, que forma parte de su régimen jurídico, y a cuyo abrigo ha aprobado el RD-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del sector público (LCSP'11); como, con respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada (*cfr.* art. 140 CE), las bases del régimen local, que se contienen, primordialmente, en la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL).

H) En fin, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de *legislación procesal* (art. 149.1.6 CE), lo que se vincula al ejercicio, en condiciones homogéneas en todo el territorio nacional, del derecho de tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE (por todas, STC 118/2016, F.J.3, b), y así le compete la determinación, en las distintas leyes procesales, de las posiciones procesales de las partes y de la calidad con que éstas pueden intervenir en los procedimientos que se sustancien ante los órganos jurisdiccionales.

5. Recapitulación.

Expuesto lo que antecede, podemos ya concluir: **i)** que la Comunidad Autónoma de La Rioja dispone de títulos competenciales que le habilitan a regular las materias comprendidas en la Ley cuya aprobación se pretende; **ii)** que también el Estado dispone de títulos propios, que constituyen límites y condicionantes al ejercicio de las competencias autonómicas; **iii)** que tanto las competencias autonómicas como las estatales han de ejercerse con pleno respeto a la normativa comunitario-europea.

En resumen, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido de la PILR que nos ha sido remitido para dictamen, pero con respeto (tal y como concretaremos al analizar el contenido sustantivo de la PILR) al conjunto de límites y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del *bloque de constitucionalidad* y de la legislación básica del Estado, así como del Derecho comunitario europeo, enmarcan el ejercicio de sus competencias.

Tercero

Rango de la norma proyectada

Como consideración general a la PILP objeto de dictamen, el rango normativo de la norma propuesta -que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, una futura Ley en esta materia incidiría de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración autonómica con los administrados y con otras Administraciones públicas, como las Corporaciones locales.

Por otra parte, la Ley, de aprobarse en los términos que figuran en el texto de la PILP, establecería prestaciones personales de carácter público (como la obligación de cualquier persona de colaborar en la recogida de animales abandonados, art. 12.8) y tipificaría infracciones y sanciones (arts. 40 y ss), materias que deben regularse por Ley (cfr, arts. 31.3 y 25.1 CE).

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma propuesta supera, por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias; y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de

la legislación del Estado y desplazarla, salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Cuarto

Análisis del contenido de la Proposición de Ley

1. Consideración general sobre la PILP.

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, la PILP, de aprobarse como Ley formal, se dictaría en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta, en términos generales, respetuosa con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse.

Como hemos expuesto ya al analizar las competencias autonómicas para regular las materias que inciden sobre la protección animal, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, han aprobado ya un denso conjunto legislativo inspirado en la finalidad de procurar un mayor grado de tutela del bienestar animal; fruto, como indica la Exposición de Motivos de la PILP, del creciente sentimiento “*de protección, respeto y defensa de la naturaleza en general y de los animales en particular*”, propio de “*las sociedades más civilizadas*”.

Es en ese contexto normativo en el que vendría a insertarse la PILP, que habría de sustituir a la hoy vigente Ley autonómica 5/1995, de Protección de los animales de La Rioja.

2. Observaciones generales sobre el texto.

Con carácter previo al análisis pormenorizado de los diferentes artículos, deben hacerse tres consideraciones comunes a todo el texto, a fin de que sean adecuadamente consideradas por el Parlamento.

A) De técnica normativa.

Por una parte, la Proposición de Ley presenta una estructura algo confusa y una ordenación poco clara de su materia, de modo que los Títulos y Capítulos en que se estructura su contenido no tienen siempre la deseable homogeneidad interna.

A título de ejemplos, el Título II lleva por rúbrica “De los animales domésticos”, pero incluye dentro de él disposiciones (el Capítulo II, sobre los Centros de acogida de animales) que van referidas, además de a los domésticos, a otros que no parecen responder a ese concepto (animales salvajes urbanos, arts. 11.5 y 12.1; o gatos ferales, art. 12.6 y

17). Y el art. 31, sobre los animales utilizados en competición, está ubicado en el Capítulo I del Título IV, relativo a los Núcleos zoológicos, materia con la que no guarda directa relación.

Sobre este particular, debemos recordar, como criterio orientativo, que las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 22 de julio de 2005, aconsejan que las distintas partes en que se distribuya sistemáticamente un texto normativo (Títulos, Capítulos, Secciones) tengan la necesaria homogeneidad (Apartado V.I, números 10 y ss, 22 y 23).

En otras ocasiones, el texto regula una misma cuestión en varios artículos (p.e, los Centros de acogida o de recogida de animales, arts. 12 y 15; o el sacrificio de animales, arts. 4 y 9), que pueden así prestarse a interpretaciones contradictorias.

Por otra parte, las definiciones empleadas en el texto legal se hallan diseminadas en varios de sus artículos (arts. 8, 11, 17, 18, 29, 32, 33.1); mientras que los conceptos definidos se utilizan ya en otros anteriores (p.e, animales de compañía, en el art. 5), lo que dificulta conocer con precisión el alcance de cada precepto.

En fin, en otros supuestos, el texto utiliza formas diferentes de denominar realidades semejantes (animales criados para la obtención de productos útiles para el hombre (art. 4), de explotación (art. 5) o de renta (art. 18).

Los artículos, por otra parte, resultan más comprensibles si se estructuran –como es práctica general en nuestra legislación positiva- en apartados separados y numerados.

Por ello, este Consejo estima conveniente que, en el trámite parlamentario, se proceda a una revisión cuidadosa del texto, que dé a la Ley la claridad y orden necesarios. Al efecto, se sugiere la pertinencia de: i) establecer un único glosario de definiciones, preferiblemente al inicio de la Ley, de modo que, a continuación, cada concepto sea utilizado uniformemente a lo largo del cuerpo legal; ii) organizar los Títulos, Capítulos y artículos de modo que cada uno de ellos regule una materia sistemáticamente homogénea, que sea, además, la que corresponda a su rúbrica; y iii) depurar el texto de contradicciones internas.

B) De densidad normativa.

En algunos extremos, la PILP desciende a aspectos que, por su nivel de detalle o naturaleza técnica, parecen más propios de un desarrollo reglamentario. Así, sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse los arts. 2.1 (que precisa el número de paseos diarios que ha de tener un perro), 2.2,ñ).2 (sobre las dimensiones que ha de tener las instalaciones donde residan los animales), 3 *in fine* (que concreta el producto químico que ha de utilizarse en el

control de palomas), 15 (que pormenoriza lo requisitos de los Centros de acogida de animales), 30, 32 y Anexo I (sobre los requisitos de los Núcleos zoológicos, y de los establecimientos para la venta y cría de los animales de compañía).

Dada la preeminencia normativa de la Ley, en principio nada se opone a que el Parlamento dote a la regulación legal que apruebe del grado de intensidad normativa que tenga por conveniente.

Ello no obstante, parece razonable que la Ley se reserve a la normación de los aspectos generales y principios básicos de la materia que constituye su objeto, sin perjuicio de la colaboración reglamentaria en los ámbitos que el legislador reclame, pues es posible, como señala el TC, dejar a la potestad reglamentaria *"un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley"*; y ello siempre, claro está, que, en un extremo contrario, *"no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir"* (cfr. SSTC 83/1984, FJ 4; 1/2003, FJ 3, especialmente, y 8/2011, FJ 9).

Al respecto, este Consejo recuerda que, dada la congelación de rango que produciría la incorporación de esta regulación a una norma legal, sólo otra de igual rango podría modificarla en el futuro, correspondiendo al Parlamento valorar si el procedimiento legislativo -inevitablemente más lento y complejo que el de aprobación de disposiciones administrativas generales- es el más apropiado para agilizar las adaptaciones normativas que puedan ser necesarias en ámbitos como los señalados.

C) De estructura normativa.

Se advierte la presencia en el texto de algunos apartados en cuya redacción se incluyen juicios de valor (art. 3 *in fine*, por ejemplo, sobre el carácter ético y eficaz de ciertos productos químicos), o justificaciones del sentido de las normas (art. 7.3, en relación con la entrada de menores a los espectáculos taurinos). A criterio de este Consejo, el articulado del texto debe contener prescripciones jurídicas, esto es, preceptos que definan con precisión supuestos de hecho y les anuden consecuencias jurídicas igualmente claras; ello, obviamente, sin perjuicio de las consideraciones que puedan introducirse en la Exposición de Motivos como justificativas de las decisiones de política legislativa que conlleve la aprobación de la norma.

D) De formalización normativa.

Por otra parte, sometemos a criterio del Parlamento la necesidad de cuidar el rigor técnico del texto y evitar el uso de expresiones que pueden resultar incorrectas o poco imprecisas. Así, por ejemplo: sacrificio de animales “*por motivos humanitarios*” (art. 4.4); resultado “*absolutorio*” o “*condenatorio*” de un “*expediente*” (art. 14.4), mención que parece referirse a los supuestos en que un procedimiento sancionador concluye con, o sin, imposición de sanción; o “*Departamento competente*”, (art. 16.7), por Consejería.

3. Observaciones específicas sobre el articulado.

A) El **art. 2 inciso primero** de la Ley (*Principios*) impone a todos los ciudadanos el deber de “*denunciar los incumplimientos que presencien o de los que tengan conocimiento*” en materia de protección animal.

En principio, el establecimiento de una obligación general de denunciar no es algo extraño a nuestro Derecho (p.e, art. 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuando se trata de delitos públicos). Por otra parte, el art. 62.1 LPAC’15 prevé la existencia de denuncias que se formulen “*en cumplimiento, o no, de una obligación legal*”. Ello no obstante, configurada como mero deber legal de denunciar (y no como simple posibilidad) impuesto genéricamente a todos los ciudadanos, se trata de una figura, cuando menos, muy infrecuente en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador.

Mayores dudas suscita, con todo, la previsión del **art. 2 inciso primero**, a cuyo tenor “*cualquier persona física y cualquier asociación de protección animal tendrán la consideración de interesadas en los procedimientos administrativos y serán consideradas parte legitimada en los procedimientos judiciales relativos a la protección de animales, siempre y cuando se personen en ellos*”.

El precepto regula dos cuestiones diferentes: la condición de *interesado* en un procedimiento administrativo; y la de *parte legitimada* en un procedimiento judicial (ante cualquier orden jurisdiccional, pues el texto no distingue). Y, a su vez, se refiere a dos tipos de sujetos de Derecho: las personas físicas, cualesquiera; y las Asociaciones de protección animal. Analizaremos por separado todas esas cuestiones:

i) La condición de interesado en los procedimientos administrativos se regula por el art. 4.1 LPAC’15, cuyo apartado 1º reserva la condición de interesado a quienes promuevan el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos; a quienes tengan derechos que puedan resultar afectados por el procedimiento; y a quienes sean titulares de intereses legítimos que puedan resultar afectados y, además, se personen en el procedimiento.

En el Derecho Administrativo, el interés legítimo requiere, como presupuesto básico, la existencia, en quien lo invoque en sus relaciones con la Administración, de un elemento que singularice su esfera jurídica respecto a la generalidad de los ciudadanos. Esta idea la expresa con precisión la STS 16-12-2008 (R. Cas. 6339/2004) que, con cita de otras, define interés legítimo como *“toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos”*.

Pues bien, *a priori*, una persona física que no sea titular de un derecho sobre un animal; y que no tenga en relación con su protección un específico interés legítimo – interés que, como hemos visto, ha de derivarse de alguna circunstancia que singularice su posición jurídica-, no se hallaría encuadrada en ninguno de los supuestos que, conforme al art. 4.1 LPAC'15, permitirían atribuirle la condición de interesado.

En este extremo, pues, la norma analizada sería contraria a la legislación básica del Estado.

ii) Distinta sería la situación en que se hallan las Asociaciones de animales constituidas, precisamente, con el propósito central de promover la defensa y protección de éstos; pues, a ellas, podría resultarles de aplicación el art. 4.2 LPAC'15, precepto que permite a las Leyes atribuir, a las *“asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales”*, la condición de *“titulares de intereses legítimos colectivos”*, y, por extensión, la de interesados (si cumplen los demás requisitos establecidos por el art. 4.1 LPAC'15). Este reconocimiento, como es fácil de ver, se hace en obsequio a los propios fines motivadores de la constitución de la Asociación y como forma de mejor garantizar su efectividad; y encuentra su fundamento constitucional, entre otros, en los arts. 9.2, 22 y 105, a) CE).

iii) Parecidas consideraciones cabe hacer en relación con la legitimación para comparecer ante los órganos jurisdiccionales, materia que, por lo pronto, debe partir de la configuración que, respecto de los distintos títulos de legitimación activa, realiza la legislación procesal (p.e, art. 19.1 LJCA, art. 10 LEC), cuya aprobación corresponde al Estado, *ex art. 149.1.6 CE*.

Pues bien, conforme a la ya citada STS 16-12-2008, la legitimación activa a la que se refieren las leyes procesales es: *“aquel presupuesto procesal que implica una relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto singular o disposición general impugnados), de tal forma que su anulación produzca un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto; interés, por tanto, diferente a la mera*

defensa de la legalidad (SSTS. de 15-9-92, 28-6-94, 21-1-2002, 25-3-2002 y 3-6-2003, y muchas otras), a salvo de la hipótesis de acción pública admitida por la ley”.

A partir de ahí, y de nuevo, las personas físicas carentes de un derecho o interés legítimo no podrían tener, en principio, la condición de legitimados en el ámbito civil o contencioso administrativo (arts. 19.1 LJCA y 10 LEC). En el proceso contencioso administrativo, sin embargo, se reconoce legitimación a los grupos y entidades legalmente habilitados para la defensa de derechos e intereses legítimos colectivos (art. 19.1 b) LJCA).

A su vez, en el proceso penal, la determinación de la legitimación para ser parte activa se realiza a través de las diversas figuras establecidas por la Ley de Enjuiciamiento Criminal (acusación particular, acción popular), cuestión que, una vez más, escapa al ámbito de competencia autonómica.

iv) Con todo, este Consejo se permite recordar la existencia de la figura de la *acción pública*, de la que el legislador estatal y los autonómicos han hecho uso con el fin de permitir, en sectores específicos del ordenamiento jurídico, que los ciudadanos puedan denunciar infracciones, promover el cumplimiento de la legalidad o impugnar determinados actos administrativos por virtud de un reconocimiento legal expreso. Por ejemplo, en materia de patrimonio histórico (art. 8.2 de la Ley 16/1985), costas (art. 109 Ley 22/1988), urbanismo (art. 13 de la Ley riojana 5/2006), o venta de bebidas alcohólicas a menores (art. 15 Ley asturiana 5/1990). Pues bien, en tales supuestos, el art. 19.1 h) LJCA reconoce legitimación activa a *“cualquier ciudadano, en el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes”*.

B) El art. 2.1, inciso último dispone que *“los animales de compañía no pueden ser objeto de embargo en ningún procedimiento judicial”*.

A criterio de este Consejo, la aprobación de una norma de ese tenor supondría una extralimitación de competencias, pues corresponden al Estado, tanto las competencias en materia civil (art. 149.1.8º CE) como procesal (art. 149.1. 6º CE), de las que el Estado ha hecho uso, por ejemplo, determinando qué bienes se consideran inembargables (arts. 605 y 606 LEC).

Por lo demás, repárese en que una disposición de tal naturaleza tendría una inevitable eficacia extraterritorial, pues se impondría o bien a cualquier órgano de la planta jurisdiccional española sobre animales radicados en territorio autonómico; o bien, alternativamente a los órganos jurisdiccionales radicados en la Rioja (con exclusión de los demás) respecto a animales de todo el territorio nacional.

C) El **artículo 2.2** contiene una serie de prohibiciones, tales como realizar donaciones de animales, venderlos o donarlos sin identificar o a menores de 18 años o comerciar con ellos fuera de certámenes (apartados h, j, ll y v)

Este Consejo no ignora que esas prohibiciones ya están incluidas en el art. 2 de la vigente Ley 5/1995. No obstante, en la medida en que estos preceptos –y otros que se incluyen en la PILP- pudieran ser interpretados en el sentido de que regulan relaciones jurídico-privadas, consideramos necesario precisar el exacto alcance que tienen las competencias autonómicas en materias como la que nos ocupa.

Y es que, como hemos indicado con anterioridad (dictamen D. 61/03, por todos), la CAR puede regular las relaciones jurídicas que median entre ella y los particulares (a los efectos de imponer sanciones, denegar el otorgamiento de autorizaciones o definir su posición jurídico-pública); pero no atribuir relevancia *jurídico privada* a sus disposiciones, lo que excluye la posibilidad de regular la validez o eficacia de los contratos, determinar las posiciones jurídico privadas que de ellos surjan entre los particulares, o normar el régimen de responsabilidad extracontractual por daños ocasionados entre particulares (cfr, arts. 1.902 y 1.905 Cc, por todos).

Por razón de su conexión con esta cuestión, indicamos aquí que es en tal sentido como deberían interpretarse, los **arts. 33.1** (lugares de venta de animales) **33.7** y **35** (contenido y cláusulas de los documentos contractuales de animales de ciertas especies) o **39** (daños causados por animales), pudiendo el Parlamento, si lo estima oportuno, aclararlos en el sentido señalado, con una redacción del tenor que se estime suficiente. La cuestión será también analizada en el apartado relativo al **art. 10**.

Similares consideraciones merece el art. **2.2.q)** sobre exhibición como trofeos de animales que fueron objeto de cacerías, ya que las prohibiciones al respecto deben ser matizadas en función de circunstancias relevantes, como son, entre otras, el origen (lícito o ilícito) de la captura o el lugar (público o privado) de la exhibición.

D) Los **arts. 4.1** y **4.2** (*sacrificio de animales*) obligan a que, tanto el de los animales de compañía como el de los animales de producción, se realice por un Veterinario y “*con las técnicas que garanticen un proceso instantáneo e indoloro, siempre con aturdimiento previo del animal*”.

Como recuerda el Consejo de Estado en su Dictamen de 28-11-2013 (expediente 850/2013): “*la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza está contemplada en la legislación comunitaria desde 1974 y se reforzó considerablemente con la Directiva 93/119/CE del Consejo, de 22 de diciembre, relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza*”.

En la actualidad, la norma comunitaria de cabecera es el Reglamento 1.099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza; que, en lo requerido por el propio Reglamento, ha sido desarrollado por el RD 37/2014, de 24 de enero.

Pues bien, conforme al art. 3.1 del RD 37/2014, *“la matanza y las operaciones conexas a ella deberán realizarlas únicamente personas con el nivel de competencia adecuado para este fin, sin causar a los animales dolor, angustia o sufrimiento evitable. De acuerdo con los artículos 7 y 21 del Reglamento (CE) nº 1099/2009, dicha competencia se acreditará mediante el correspondiente certificado.”* Por tanto, ello no comporta necesariamente que la matanza o sacrificio haya de realizarla un Veterinario, como impondrían los arts. 4.1 y 4.2 analizados de la PILP.

Por otra parte, lo que proscriben el art. 3.1 del Reglamento comunitario y el art. 3.1 RD 37/2014 es el *“dolor, angustia o sufrimiento evitable”*, o los *“innecesarios”* según el art. 6.1 de la Ley 32/2007. Pero estas disposiciones no excluyen de modo radical la posibilidad de que se produzca algún grado de sufrimiento, ni imponen que el sacrificio tenga que ser, en todo caso, indoloro como establece el analizado art. 4 de la PLIP.

Por lo demás, el art. 6.3 de la Ley 32/2007 permite exceptuar de la exigencia del previo aturdimiento los sacrificios realizados por motivos religiosos, dentro de los límites que el precepto establece. Ello no obstante, esa norma es aplicable -conforme a la DF 5ª de la propia Ley- *“en tanto en cuanto las Comunidades Autónomas con competencia estatutariamente establecida en esta materia no dicten su propia Ley”*; lo que implica que el legislador autonómico podría desplazar esa excepción, como así hace el art. 4 de la PILP, que no contempla excepción alguna por motivos religiosos.

E) El art. 4.4 prohíbe el sacrificio de perros, gatos y hurones en determinados establecimientos, salvo por motivos *“humanitarios... y para evitar su sufrimiento”*. Sin embargo, el art. 9.1 de la propia PILP prevé que lo sean también -como los demás animales de compañía- por razones de *“sanidad animal o salud pública”*, por lo que el art. 4.4 debería completarse con una adecuada remisión al art. 9.

F) El art. 6, tras prohibir, en su **apartado 1**, la utilización de animales en espectáculos que puedan ocasionarles sufrimiento, excluye expresamente de esta prohibición *“las fiestas de los toros legalmente autorizadas”*, si bien añade que *“en el caso de encierros y otros similares, está prohibido inferir daños a los animales”* (**apartado 2**)

Parece, a todas luces, que la intención del promotor de la iniciativa es excluir de la prohibición a la fiesta de los toros, pero la expresión *“y otros similares”* entraña una cierta

ambigüedad que debería corregirse, de modo que no pueda interpretarse que el art. 6.2 supone una prohibición o limitación de las prácticas propias de la fiesta taurina. Y ello por cuanto, como hemos indicado con anterioridad, la competencia autonómica en materia de espectáculos públicos no habilita a prohibir aquella, según ha razonado la STC 177/2016.

La apreciación señalada ha de hacerse extensiva a las infracciones tipificadas por los arts. 42.25 y 43.22.

El art. 6.4 prohíbe “*los circos con animales*”, expresión que debería ser reconducida al concepto de “actuaciones circenses con animales” para no lesionar la libertad de empresa reconocida en el art. 38 CE. Así limitada, esa prohibición, que en principio se hallaría amparada en la competencia en materia de espectáculos públicos, tiene un precedente en la Ley catalana 22/2015, de 29 de julio, que modifica el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, en el sentido de vedar “*los espectáculos de circo con animales pertenecientes a la fauna salvaje*”.

Igualmente, el texto (art. 6.5) prohíbe otros espectáculos como “*matanzas públicas de animales*” y “*atracciones feriales giratorias con animales vivos*”, prohibición que, con la salvedad ya mencionada, también podría establecerse al abrigo del mismo título competencial, aunque reparando en que la misma podría afectar a la realización de actividades de tipo etnográfico en las que se muestren las formas tradicionales de sacrificio de animales destinados a alimentación humana, salvo que se previera que las mismas pudieran quedar amparadas por algún permiso o autorización administrativa.

Ello no obstante, este Consejo recuerda la posibilidad de que el Parlamento recabe (arts. 14 y 28 RPR) cuanta información precise de las entidades representativas de los intereses que se verían afectados por estas medidas legislativas.

G) El art. 7.5 dispone que “*las personas que, en virtud de una autorización excepcional del Departamento competente..., puedan capturar de la naturaleza y ser poseedoras de ejemplares pertenecientes a una especie de fauna salvaje autóctona lo son en condición de depositarias. Estos animales pueden ser tanto confiscados como recuperados ..., sin que la persona poseedora pueda reclamar ningún tipo de derecho o de indemnización*”.

Este precepto afecta a la competencia estatal en materia de Derecho privado (art. 149.1.8ª CE), ya que los animales salvajes son susceptibles de apropiación mediante ocupación, como resulta del art. 611 Cc, que se remite a la legislación especial y en materia de caza pesca, la cual (salvo en Comunidades dotadas de competencias en materia de Derecho civil) ha de ser estatal, pues sólo el Estado central puede legislar sobre la propiedad, expropiación o depósito de las piezas cazadas o pescadas.

Además, aunque el precepto se limitara a animales no susceptibles de caza o pesca, propiciaría, a juicio de este Consejo, un elevado grado de inseguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues, si se diera (conforme a alguna normativa específica) el supuesto de hecho al que la norma se refiere (esto es, que un particular obtenga una autorización administrativa para capturar un animal salvaje) habría de darse, a la situación jurídica generada por el otorgamiento de la autorización, el tratamiento que estableciera la norma a cuyo amparo se acuerde esa autorización.

Y, en particular, siguiendo con la hipótesis, una vez concedida esa sedicente “*autorización*”, la posibilidad de revocarla o dejarla sin efecto debería encontrarse sujeta a los principios y disposiciones que regulan la revocación de los actos administrativos que permiten el ejercicio de derechos por los particulares (piénsese en los supuestos de revocación de licencias, por motivos de oportunidad o por incumplimiento de condiciones, contemplados por el art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, a título de ejemplo). Por otra parte, no parece conciliarse bien con la interdicción constitucional de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) el que, de plano y sin motivo alguno, la Administración pudiera dejar sin efecto una autorización; y, además, que ello no suponga ninguna consecuencia indemnizatoria para el interesado.

H) El art. 10 (*Identificación*) regula la identificación de los gatos, perros y hurones (**art. 10.1**), mas, para las personas que provengan de otras Comunidades autónomas, establece la obligación de identificar a cualesquiera “animales de compañía”. No está claro si tal diferencia se debe a un error en la determinación del ámbito de aplicación del art. 10 (que debería aclararse) o a un propósito deliberado de establecer esa distinción (que debería corregirse), porque, de lo contrario, se establecería una diferencia de trato que no parece justificada suficientemente.

El art. 10.4 (que nuevamente se refiere únicamente a perros, gatos y hurones y no a otros animales de compañía) determina que “*cualquier transacción llevada a cabo sin que conste la identificación del animal es nula y se tiene por no efectuada.*”

Este precepto merece al Consejo un juicio desfavorable en la medida en que anuda a un supuesto de hecho (la transacción de un animal del que no conste identificación) una consecuencia, la nulidad, que es de orden jurídico-civil, materia que, como hemos visto ya, es ajena al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El art. 10.2 contiene un paréntesis que parece obedecer a un error de transcripción.

I) Los arts. 12 (*Recogida de animales*) y 15 (*Centros de acogida de animales*), regulan los Centros de acogida y las fórmulas de que disponen los Ayuntamientos para prestar el servicio de recogida de animales.

El **art. 12.4** dispone que los Ayuntamientos deben disponer de "*Centros de recogida*", o convenir la realización de este servicio con este Municipio; pero al mismo tiempo obliga a la CAR a disponer, en cada cabecera de comarca, de "*Centros de acogida de animales*" suficientes para hacer frente a las necesidades de los Municipios. La redacción expuesta suscita la duda de si ambos Centros (de acogida y de recogida) son distintos; o si, por el contrario, ambas expresiones se refieren al mismo tipo de Centros.

A su vez, el **art. 15 inciso segundo** dispone que los Centros de acogida pueden ser gestionados por la propia Administración municipal o por "*Protectoras de animales*" pero, "*en ningún caso, por empresas privadas*".

Por otra parte, el "*servicio de recogida*" puede, conforme al **art. 12.5**, ser concertado con "*entidades externas*", "preferentemente con Asociaciones de protección y defensa de los animales", aspecto que reitera el art. 15, que añade que, "*de acuerdo con lo que se establezca en el correspondiente contrato, el Ayuntamiento facilitará la financiación necesaria para la realización de la actividad concertada*".

Como es de ver, los dos artículos, aunque de forma que puede inducir a confusión, aluden a cuestiones que pueden diferenciarse: una, es el servicio de recogida de animales; otra, los Centros para su acogida.

Sobre la primera de ellas, la recogida de animales, ciertamente se trata de un servicio que la Administración puede prestar por sí misma, o mediante acuerdos con Asociaciones protectoras de animales, o a través de un contrato oneroso de gestión de servicios públicos con un tercero, posibilidad prevista por la legislación contractual del sector público. Pero no hay razones, *a priori*, que impidan que se preste también mediante fórmulas de cooperación con otras Administraciones públicas (cfr, arts. 143 y ss Ley 40/2015), extremo que el texto no recoge.

En relación con los Centros de acogida, la norma puede resultar contradictoria pues, al tiempo que obliga a todos los Municipios a tener un Centro o a concertarlo con otras Corporaciones locales (**art. 12.4**), obliga también a la CAR a disponer de Centros en cada cabecera de comarca, para subvenir a las necesidades de los Municipios, medida que haría innecesaria la anterior.

Con todo, la cuestión debería regularse en el marco de las disposiciones que disciplinan la prestación de servicios locales y que obligan a utilizar los mecanismos que supongan un menor coste efectivo en la prestación de los servicios de competencia local (entre los que se halla la protección de la salubridad pública (art. 25.2 j) LBRL). En este punto, cumple remitirse a los arts. 25 a 27 y 36 LBRL, debiendo recordarse que la STC 111/2016 ha declarado inconstitucionales algunos incisos del art. 26 LBRL.

En cuanto a la gestión de los Centros de acogida, no se advierten motivos que justifiquen la posibilidad de que sea encomendada a sujetos de Derecho privado mediante contrato administrativo, posibilidad no excluida *a priori* por la LCSP'11, y de la que - desde la óptica del respeto a la autonomía local- no hay razón para que las Corporaciones municipales se vean privadas.

En fin, las menciones al "*ente local supramunicipal correspondiente*" que se contienen en los arts. 12 y 14, deberían modificarse para acomodar la redacción del texto a las otras posibles fórmulas de cooperación interadministrativa que, en su caso, se establezcan o permitan.

J) El **art. 16.7 (Asociaciones de protección y defensa de los animales)** prevé que "*el Departamento competente... establecerá, dentro de sus presupuestos, programas de ayudas a las Asociaciones que han obtenido el título de entidades colaboradoras*".

Sin embargo, parece obvio que corresponde al Parlamento, no al Gobierno, la determinación del contenido e importe de los créditos presupuestarios, función que ejerce cada año con la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAR (art. 19.1,d) EAR '99). Y, por otra parte, también carecería, en rigor, de sentido que una norma con rango de Ley dirigiera un mandato de tal naturaleza al propio legislador presupuestario.

Parecidas consideraciones cabe hacer respecto a la **DT Cuarta** de la PILP.

K) El **art. 17** regula las denominadas "*colonias de gatos ferales*". El precepto parece incurrir en una cierta contradicción porque en su inciso primero describe este tipo de "*colonias de gatos callejeros*" como "*agrupación controlada de gatos sin una persona propietaria o conocida*" (concepto semejante al que utiliza el art. 12.6); y, sin embargo, pasa, en su inciso último, a hacer referencia a los "*gatos con identificación que sean capturados para proceder a su esterilización*".

No queda claro si también este último tipo de gatos puede tener la consideración de ferales (en cuyo caso la definición inicial sería inexacta); o si por el contrario el inciso último se refiere a gatos distintos de los callejeros, pues entonces no procedería su presencia en el art. 17.

La redacción de la segunda oración del cuarto inciso ("en ningún caso se puede trasladar a personas...") debería aclararse, pues resulta difícilmente inteligible.

L) El **artículo 31 (Animales utilizados en competiciones, carreras y apuestas)** se encuentra dentro del Capítulo I (del Título IV), dedicado a los Núcleos zoológicos. Sin embargo, el contenido del art. 31 no guarda ninguna relación aparente con la regulación de los Núcleos zoológicos, por lo que su ubicación sistemática parece incorrecta.

M) El **art. 33.7.6** regula los supuestos en que una persona adquiere un animal en un establecimiento de venta, e impone al titular del establecimiento la obligación de requerir al interesado en la acogida o venta del animal una "*declaración responsable conforme no ha sido sancionado por infracciones que impliquen maltrato o abandono del animal*".

Añade, a continuación, el precepto que la declaración "*contendrá el consentimiento expreso a favor del Ayuntamiento para que verifique esa información*", mención a las Corporaciones locales que parece fruto de un error, pues parecería lo lógico que ese consentimiento se entendiera realizado a favor de la Administración competente, que es CAR.

N) Como consideración general al **Título V (Infracciones y sanciones)**, ha de advertirse que la protección animal es objeto ya de tutela específica, tanto por el Derecho penal, como por el Derecho administrativo sancionador.

i) En particular, el vigente Código Penal (CP) tipifica como delitos los de maltrato animal, así como el de abandono de ciertos animales en condiciones en que pueda peligrar su vida o su integridad (art. 337 CP). Estas conductas son próximas a las tipificadas por la PILP en sus **arts. 42.9, 43.1, 43.19 o 43.39**, por lo que la descripción del cuadro de infracciones administrativas debería aclarar que las conductas tipificadas son infracción administrativa siempre que no constituyan delito.

ii) Por otra parte, el art. 37.16 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad ciudadana (LOSC) -que, ciertamente, podría resultar contradictorio con el art. 337 CP- tipifica como infracción leve el abandono de animales domésticos en condiciones en las que pueda peligrar su vida.

Por su parte, el **art. 43.10** de la PILP sanciona la conducta consistente, en general, en el abandono de animales de compañía. Así, para poder coherente ambos preceptos, debería completarse el art. 43.10 indicando que la conducta sancionada es el abandono, sin riesgo para la vida del animal, pues, cuando el abandono produce ese riesgo, la conducta está ya tipificada por la LOSC.

En fin, los arts. 14 y 16 de la Ley 32/2007 establecen un cuadro completo de infracciones y sanciones, de las que son aplicables también a los animales de compañía las indicadas en su DA 1ª.2. Por otro lado, conforme a la DF 5ª, las infracciones descritas por los arts. 14.1.a), b) y c), así como 14.2, se aplican en tanto las Comunidades Autónomas no dicten su propia normativa.

iii) En definitiva, la redacción actual del texto debería ser objeto de una adecuada revisión con objeto de adecuarla a los límites establecidos por las disposiciones citadas, a

fin de evitar que una misma conducta esté tipificada por normas distintas y con consecuencias sancionadoras también diferentes.

iv) Adicionalmente, algunas conductas están descritas con un grado de generalidad o imprecisión que resultaría oportuno corregir, pues pugna con las exigencias derivadas del principio de tipicidad (cfr, arts. 25.1 CE y 27 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público). Así, llamamos la atención sobre los **arts. 41.13, art. 42.26, 42.28, 43.2, 43.15 o 43.35**.

v) Los **arts. 50 y 53** contienen referencias a disposiciones normativas que están derogadas en la actualidad, por lo que tal error debe ser corregido.

Quinto

Facultades de actuación del Parlamento ante una ILP sobre la que se advierte tacha de inconstitucionalidad u oposición al Estatuto de Autonomía de La Rioja.

1.- Con carácter previo a cualquier consideración, es necesario tener presente cuál es, a la fecha presente, el estado de tramitación de la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular (PILP) objeto de análisis.

De la documentación remitida por la Mesa del Parlamento de La Rioja, resulta que esta PILP, a día de hoy, ha ido superando ya los trámites iniciales contemplados tanto por el RPR como por la Ley 3/1985, de 20 de mayo, de Iniciativa legislativa popular (LILP):

i) Una vez presentada la documentación inicial a que se refiere el art. 4.1 de la Ley 3/1985, la Mesa del Parlamento, por Acuerdo de 2 de septiembre de 2015, calificó, inicialmente, que esa documentación se ajustaba a las exigencias externas o formales del precepto citado (art. 5.1 LILP y 107.3 RPR);

ii) El Gobierno de La Rioja fue oído con el fin de que manifestara su criterio sobre la admisión de la PILP (art. 108.1 RPR);

iii) La PILP fue admitida trámite por la Mesa del Parlamento, por Acuerdo de 22 de septiembre de 2015 (arts. 5.1 y 7.1 LILP, así como 107.3 RPR).

iv) El Acuerdo, que fue publicado en el BOPLR (art. 7.1), confirió a los promotores de la iniciativa el plazo de tres meses establecido por el art. 8.1 LILP para la recogida del número de firmas determinado por el art. 3 LILP;

v) Las firmas fueron presentadas oportunamente (art. 10.1 LILP), por lo que la Mesa, por Acuerdo de 23 de marzo de 2016, y comprobada la documentación aportada,

ordenó la publicación de la PILP, que quedó en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno de la Cámara para su toma en consideración (arts. 107.3 RPR y 10.2 LILP).

vi) El Pleno del Parlamento, en sesión de 28 de abril de 2016, acordó la toma en consideración de la PILP (art. 108.4 RPR), por lo que, a partir de ese momento procedimental, debe remitirse a la correspondiente Comisión, abriéndose el plazo de presentación de enmiendas al articulado, y siguiéndose, desde ese momento, el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPR *in fine*), que es, a estos efectos, el regulado por los arts. 96 y ss. RPR.

Del *iter* que acaba de describirse, resulta una circunstancia evidente. Y es que, en el momento actual, la Mesa del Parlamento *ha analizado ya* la admisibilidad de la iniciativa legislativa popular, y que lo ha hecho en un sentido favorable. En efecto, tras calificar, inicialmente, la documentación presentada como formalmente ajustada a las exigencias del art. 4.1 LILP; posteriormente (como prevén los arts. 5.1 y 7.1 LILP), acordó admitirla a trámite, tras ponderar que la PILP *no* se hallaba incurso en ninguna de las causas de inadmisibilidad establecidas por los arts. 2 y 6 LILP, causas entre las que está que la PILP “*no sea de competencia legislativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” (art. 2 a LILP).

Adicionalmente, concluido el trámite de recogida de firmas, y analizada la validez y suficiencia de las aportadas (arts. 3 y 10 LILP), la PILP fue incluida en el correspondiente orden del día del Pleno del Parlamento, que votó favorablemente su toma en consideración (art. 10.2 LILP y 108.4 RPR), decisión que **equivalente** en sus efectos procedimentales a la superación del debate de totalidad de los Proyectos de Ley (arts. 108.3 y 108.4 RPR).

Por ello, en la actualidad, la PILP está sometida a la tramitación parlamentaria ordinaria, y sujeta a los distintos estadios descritos por los arts. 96 y ss. RPR (presentación y debate de enmiendas en la correspondiente Comisión, debate posterior y último en Pleno).

Esta situación entraña, a juicio de este Consejo, dos consecuencias:

-La primera, es que, en rigor, y llegados ya a este momento procedimental, *carece de objeto* plantearse, retrospectivamente, en este caso concreto, si la Mesa del Parlamento hubiera debido de admitir o no a trámite la PILP, pues no sólo lo ha hecho (sin que por parte de ningún sujeto legitimado se haya impugnado o discutido dicha decisión parlamentaria, por ejemplo, en sentido contrario, el art. 7.2 LILP); sino que, además, el Pleno de la Cámara ha acordado la toma en consideración del texto.

-La segunda es que, superada la fase de admisión a trámite de la PILP por la Mesa, y tomada en consideración por el Pleno, corresponde a los órganos parlamentarios llamados

a intervenir a partir de este momento (la Comisión y el Pleno), el análisis y debate del contenido sustantivo de la PILP. Y ello, tanto en sus más aspectos más genuinamente *políticos* o de *oportunidad* (inherentes al carácter representativo del Parlamento de La Rioja, cfr arts. 152 CE y 16.1 y 17.1 EAR '99); como, también, en los que, de orden *jurídico*, atañen a la conformidad del texto con el *bloque de constitucionalidad* en que la futura Ley habría de insertarse, pues el Parlamento ha de velar para que las normas que de él emanen sean conformes con el orden constitucional y, dentro de este, con la distribución de competencias que resulta del *bloque de constitucionalidad* (cfr, arts. 9.1 y 153 a) CE o 19.1 EAR '99, entre otros muchos).

Para ello, los parlamentarios y los Grupos parlamentarios disponen de los instrumentos que les brinda el Reglamento de la Cámara (RPR): presentación de enmiendas de supresión, modificación o adición (art. 96 RPR), informe de la Ponencia (art. 97 RPR), intervención en el debate en Comisión (art. 98 RPR), aprobación del dictamen (art. 99 RPR), presentación de votos particulares (art. 100 RPR) y, en fin, la propia participación y votación en el Pleno (arts. 103 y ss RPR). Estos instrumentos, en última instancia, se ordenan al ejercicio por el Parlamento de la potestad legislativa que tiene atribuida (art. 19.1 a) EAR '99), y en virtud de la cual puede aprobar la PILP tal como ha sido presentada, modificarla en el sentido que estime conveniente, o incluso rechazarla.

Naturalmente, los órganos del Parlamento cuentan, a estos efectos, con los asesoramientos técnico-jurídicos de que disponen conforme al Reglamento de la Cámara (arts. 165 y 166 RPR), así como con cuantos otros quieran recabar al amparo de Reglamento (arts. 14, 28. 1 e) RPR), entre los que está el que, de hecho, se ha solicitado de este Consejo Consultivo conforme al art. 102 RPR.

2. Sea como fuere, el examen del ámbito de atribuciones de la Mesa del Parlamento, en cuanto a la admisión o inadmisión a trámite de las PILP, obliga a dejar sentadas, en línea de principio, dos premisas:

-La primera es que la iniciativa legislativa popular del pueblo riojano goza de un expreso reconocimiento estatutario (art. 20 EAR '99), semejante al que establece el art. 87.3 CE, y ha sido objeto de desarrollo legislativo por medio de la ya citada Ley autonómica 3/1985, de 20 de mayo (LILP).

-La segunda, es que ese derecho a la iniciativa legislativa popular tiene una evidente significación constitucional, pues “*forma parte del derecho que tienen los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, reconocido en el art. 23.1 CE, en la concreta configuración legal que le sea dada*”; naturalmente, también “*en el marco del ejercicio de las competencias autonómicas, una vez regulado su uso por los Estatutos y la legislación autonómica*” (STC 19/2015, por todas).

Además, el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa permite la participación política directa de los ciudadanos que lo ejerzan en una doble dimensión: i) de un lado, porque constituye un “*instrumento de participación directa de los ciudadanos en la función legislativa*” (STC 19/2015), que habilita el inicio del procedimiento legislativo; procedimiento que, incluso, podría, eventualmente, concluir con la aprobación de una norma con rango de Ley y, en definitiva, con la configuración del ordenamiento jurídico - autonómico en este caso- en un sentido concorde con las ideas, opiniones o valores, de los ciudadanos que promuevan la iniciativa; ii) de otro, porque propicia que, en el seno de las Cámaras parlamentarias, se susciten y entablen debates políticos sobre cuestiones o asuntos determinados, que obliguen a los parlamentarios, representantes de los ciudadanos, a fijar su posición sobre esas materias (STC 19/2015). En definitiva, permite al ciudadano introducir asuntos en la *agenda legislativa* del Parlamento.

El Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente esa doble función constitucional del derecho de iniciativa legislativa popular. Así, la citada STC 19/2015 indica que:

“La iniciativa legislativa popular, como instrumento de participación directa de los ciudadanos en la función legislativa, a través de la facultad de propuesta, y de comunicación con los representantes en el Parlamento, tiene también el sentido de buscar «forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara, y ésta misma, tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado» (STC 40/2003). Con independencia, por tanto, de que la propuesta prospere ante el Pleno, la función principal de este cauce de participación se habrá conseguido, haciendo posible que los ciudadanos puedan conocer «lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales» (STC 124/1995). Por tanto, en la medida en que se incidiría sobre esta concreta finalidad de la iniciativa legislativa popular, «una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE» (ATC 428/1989, FJ 3)”.

Ciertamente, la iniciativa legislativa popular es “*un derecho de configuración legal*” (SSTC 76/1994 y 19/2015), por lo que la Mesa de la Cámara puede, y debe, “*comprobar que la iniciativa cumple con los requisitos de forma y que no tiene por objeto materias excluidas*” (STC 19/2015). Causa de exclusión que, en nuestro caso, establecen los art. 2.a) y 6 de la Ley riojana 3/1985 (LILP), que es la norma que acomete en la CAR la configuración legal del ejercicio de este derecho.

Ahora bien, en la medida en que la decisión que adopta la Mesa de la Cámara incide sobre el ejercicio de un derecho fundamental, sus facultades de control deben ceñirse a sus fines propios y resultar respetuosas con el contenido esencial del derecho fundamental en juego, que deberá interpretarse de modo favorable a su mayor efectividad (STC 78/2006, F.J.3).

Así lo ha aclarado la jurisprudencia constitucional que, en relación con la naturaleza de esa decisión de admisión o no a trámite, ha aclarado: i) en primer lugar, que se trata de un control *“estrictamente normativo y no de oportunidad, ya que cumple la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública (SSTC 191/2013 y 19/2015); y ii) por otra parte, y en cuanto al alcance de ese “control normativo”, que “las facultades de las Mesas de las Asambleas, en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, lo son, sobre todo, conforme a jurisprudencia constitucional constante, a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas”*. Por ello, y al contrario, *“las Mesas no deben, con carácter general, inadmitir Propuestas o Proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, lo que infringiría el derecho fundamental de sus impulsores (art. 23.2 CE)”* (STC 107/2016).

Como excepción a esta previsión general: *“este principio solo consiente una muy limitada salvedad pues, en supuestos excepcionales, las Mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado, las Propuestas o Proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean palmarias y evidentes”*. (SSTC 124/1995, 10/2016 o 107/2016).

Pues bien, aun en tales casos extremos, el propio Tribunal Constitucional (TC) mitiga o matiza las consecuencias del incumplimiento de tal deber jurídico por la Mesa, pues, *“aun configurado tal poder de inadmisión, en casos límite, como deber constitucional de la Mesa, su incumplimiento no ocasionaría infracción alguna del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denuncien tal supuesta omisión de un control que habría sido obligado”, ya que, “en el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE, no se encuentra lo que habría que llamar «derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias”*(STC 107/2016).

3. Aplicando las precedentes consideraciones al caso que nos atañe, a criterio de este Consejo, la PILP que nos ocupa no se hallaba en el caso de ser inadmitida a trámite, pues no incurre en el supuesto establecido, como causa de exclusión, por el art. 2 a) LILP, a saber, que regule materias que *“no sean de competencia legislativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Como hemos expuesto en los Fundamentos de Derecho precedentes, la protección animal es un bien jurídico cuya tutela ha de perseguirse por el legislador. Y ello, en los más variados ámbitos materiales (ganadería, espectáculos públicos, experimentación científica, protección del medio ambiente...), debiendo estarse para ello, en cada legislación sectorial, al concreto orden de distribución competencial que para él rija.

Y así, no puede afirmarse *a limine* que la CAR carezca de cualquier tipo de competencia para regular ninguna de las materias contenidas en la PILP. Bien al contrario, y como se ha razonado, la CAR dispone de títulos competenciales específicos que le habilitan a normar buena parte de ellas, como, por lo demás, evidencia el hecho de que la propia CAR ha aprobado ya la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales, según hemos señalado.

Desde luego, no parece que concurra, en este caso, una inconstitucionalidad que se proyecte sobre todo el texto y que lo haga de forma tan “*palmaria y evidente*” (STC 107/2016) como para anudarle, en el ámbito del procedimiento parlamentario, la consecuencia jurídica *máxima* de su inadmisión a trámite. Consecuencia que, al mismo tiempo, habría entrañado los efectos más desfavorables al contenido esencial del derecho de participación política (23.1 CE) por medio de la presentación de iniciativas legislativas populares, pues la inadmisión hubiera impedido que la iniciativa popular surtiera efecto práctico alguno: no ya legislativo, sino siquiera en orden a propiciar el mero debate parlamentario sobre la cuestión que constituye su objeto.

Cosa bien distinta, claro está, es que todos y cada uno de los preceptos contenidos en la PILP resulten rigurosamente respetuosos con el orden constitucional de distribución de competencias. A criterio de este Consejo –conforme se ha razonado antes– algunos merecen, cuando menos, dudas fundadas sobre su constitucionalidad. Pero, como se ha dicho ya, éstas bien pueden ser subsanadas o corregidas en el curso de la tramitación parlamentaria del texto; que puede incluso concluir, obvia decirlo, con el propio rechazo del texto por la Cámara representativa pues el derecho de iniciativa legislativa popular no conlleva, como es obvio, el de la aprobación por el Parlamento de la correspondiente Proposición de Ley, sino sólo el de introducción de la misma en la Cámara para su tramitación, debate y votación.

CONCLUSIONES

Primera

Por lo que se refiere a la primera consulta que se nos ha efectuado: i) la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto de la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (PILP) dictaminada, sin perjuicio de los condicionantes y las limitaciones señaladas en el Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen; y ii) dicha PILP es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, en especial las realizadas sobre concretos preceptos de la misma, singularmente sobre los arts. 2 *inciso primero*; 2.1 *inciso último*; 4.1; 4.2; 7.5; 10.4; y 15 *inciso segundo*.

Segunda

Por lo que se refiere a la segunda consulta que se nos ha efectuado, las facultades de actuación del Parlamento de La Rioja, sobre una Proposición de Ley en la que se advierta tacha de inconstitucionalidad u oposición al Estatuto de Autonomía, son las señaladas en el Fundamento de Derecho Quinto de este dictamen.

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.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero