



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

La Laguna, a 24 de julio de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en funciones en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 274/2015 PD)*<sup>\*</sup>.

## F U N D A M E N T O S

### I

Antecedentes y tramitación procedimental.

1. Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente en funciones del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 12 de junio de 2015, con fecha de entrada en este Consejo Consultivo el 19 de junio, dictamen preceptivo, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Proyecto de Decreto (PD) por el que se regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno en funciones en sesión celebrada el día 5 de junio de 2015, como resulta del certificado gubernativo del Acuerdo de toma en consideración y solicitud de dictamen de conformidad con el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y

---

<sup>\*</sup> Ponente: Sr. Bosch Benitez.

tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria del Proyecto de Decreto (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno, y las normas vigesimoquinta y vigesimosexta del citado Decreto 20/2012), que contiene asimismo el de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres) y la memoria económica (art. 44 de la Ley 1/1983), emitido por la Dirección General de Seguridad y Emergencias de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad del Gobierno de Canarias con fecha 29 de enero de 2015. En la citada memoria (apartado IV del informe) se indica que la norma proyectada “no genera impacto económico en otras Administraciones Públicas o sectores económicos” ni “implicaría un incremento del gasto público que tuviera repercusión en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Además - continúa- tampoco “conlleva incidencia presupuestaria en los gastos de otras Administraciones Públicas” y no genera “medidas que pudieran tener incidencia fiscal”.

- Informe sobre impacto empresarial, de 5 de febrero de 2015 (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes de la Comunidad Autónoma de Canarias), en el que se concluye que el Proyecto de Decreto “contiene medidas imprescindibles para garantizar la compatibilidad entre el libre ejercicio de ciertas actividades profesionales y la seguridad pública, sin que tales medidas generen por sí mismas efectos desfavorables en las condiciones de competitividad de quienes desarrollan tales actividades, no generando en definitiva con ello un impacto empresarial negativo”.

- Memoria de simplificación y racionalización administrativas, elaborada por la Dirección General de Seguridad y Emergencias, de 29 de enero de 2015.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, de carácter favorable, de 23 de febrero de 2015 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 27 de marzo de 2015 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de la Inspección General de Servicios emitido el día 10 de febrero de 2015 [art. 63.c) del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, y art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 11 de mayo de 2015 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]. Como este Consejo ha indicado en reiteradas ocasiones, "el informe del Servicio Jurídico debe recabarse una vez completado el procedimiento, exigencia que requiere atenderse para que pueda cumplir su funcionalidad" [véase, por todos, el reciente DCC 273/2015, de 15 de julio].

- Informe complementario, de 15 de mayo de 2015, emitido por la Dirección General de Seguridad y Emergencias en relación con las observaciones planteadas en su informe por el Servicio Jurídico.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 1 de junio de 2015 [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos de Gobierno, de 1 de junio de 2015 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

3. Finalmente, se ha dado traslado del texto del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica a efectos de su análisis y formulación de alegaciones [norma tercera, apartado 1º, letra h), por remisión de la norma vigesimoquinta del Decreto 20/2012, de 16 de marzo], y se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia a las siguientes instituciones: Federación Canaria de Municipios, Universidades Públicas de Canarias y Colegios Oficiales de Veterinarios con sede en Canarias, de acuerdo con lo dispuesto por la Dirección

General de Seguridad y Emergencias en el apartado VI, "Participación", del mencionado informe de iniciativa reglamentaria.

Con el cumplimiento de este trámite de audiencia [art. 105.a) de la Constitución] en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, se pretende garantizar el acierto y legalidad de la propia disposición y constituye uno de los límites al ejercicio de la potestad reglamentaria (STS de 13 de noviembre de 2000), cuya omisión o defectuoso cumplimiento arrastraría la nulidad de la disposición que se dicte (STS de 15 de julio de 2003).

En consecuencia, constan en el expediente las alegaciones formuladas por la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad; la Consejería de Sanidad; la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad; la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda; y por el Ilustre Colegio Oficial de Veterinarios de Santa Cruz de Tenerife. Figura asimismo el informe complementario elaborado por la Dirección General de Seguridad y Emergencias, de 19 de mayo de 2015, en el que se analizan las diversas aportaciones y alegaciones realizadas.

## II

### **Estructura, contenido y finalidad del Proyecto de Decreto.**

1. El Proyecto de Decreto se compone de un preámbulo, treinta y siete artículos (distribuidos en cinco capítulos), dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, dos disposiciones derogatorias, cuatro disposiciones finales y dos anexos.

El Capítulo I contiene las disposiciones generales (arts. 1 a 8).

El Capítulo II regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos en cinco secciones (Sección 1ª, "Disposiciones generales", art. 9; Sección 2ª, "Tenencia de animales potencialmente peligrosos como animales de compañía", arts. 10 a 16); Sección 3ª, "Adiestramiento de animales potencialmente peligrosos", arts. 17 a 19); Sección 4ª, "Crianza, acogimiento residencial temporal, reproducción, comercialización y asistencia veterinaria de animales potencialmente peligrosos", art. 20); y Sección 5ª, "Exhibición de animales potencialmente peligrosos", art. 21).

El Capítulo III se refiere a la identificación de animales potencialmente peligrosos (arts. 22 y 23).

El Capítulo IV trata, en sus tres secciones, de las condiciones y medidas de seguridad para la tenencia de animales potencialmente peligrosos: Sección 1ª, "Medidas individuales de seguridad" (arts. 24 a 28); Sección 2ª, "Lugares para la

tenencia de animales potencialmente peligrosos” (arts. 29 y 30); y Sección 3ª, que lleva por título “Exhibición pública de animales potencialmente peligrosos” (arts. 31 y 32).

El Capítulo V regula el régimen sancionador (arts. 33 a 37).

La disposición adicional primera alude a la “conurrencia de normas”, y la disposición adicional segunda se refiere a los “convenios de colaboración y acciones de fomento” .

La disposición transitoria primera aborda la tenencia de animales potencialmente peligrosos del anexo I del Proyecto de Decreto, mientras que la disposición transitoria segunda regula el denominado “supuesto de obligada regularización” (en relación con los animales que tengan la consideración de “potencialmente peligrosos” del anexo II del Proyecto de Decreto y careciesen de licencia para su tenencia).

La disposición derogatoria primera procede a la derogación del Capítulo IV del Decreto 36/2005, de 8 de marzo, por el que se crea el Registro Central Informatizado de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos de Canarias y el procedimiento para la obtención del certificado de capacitación de adiestrador para guarda y defensa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Por su parte, la disposición derogatoria segunda contiene una “derogación normativa genérica” .

La disposición final primera modifica el mencionado Decreto 36/2005, de 8 de marzo. La disposición final segunda habilita al titular del Departamento de la Administración autonómica en materia de seguridad para llevar a cabo, en los supuestos allí indicados, la modificación de los anexos del Proyecto de Decreto. La disposición final tercera trata del desarrollo normativo, y la disposición final cuarta de la entrada en vigor de la norma proyectada.

2. De acuerdo con su preámbulo, el Proyecto de Decreto tiene como objetivo “dotar a nuestra Comunidad Autónoma de un marco reglamentario que, de forma coherente e integrada con la normativa de protección y otras normativas sectoriales concurrentes, regule la tenencia de animales potencialmente peligrosos en desarrollo de aquellos aspectos establecidos por la legislación estatal en esta materia y de las propias competencias de Canarias” .

En efecto, se pretende regularizar la tenencia y adiestramiento de animales potencialmente peligrosos, intentando hacer compatible, como señala el art. 1.2 PD,

la seguridad e integridad física de los ciudadanos con respecto al uso y la tenencia de esos animales. Y ello porque, aunque la tenencia de animales, con independencia de su especie, ha justificado que nuestra Comunidad Autónoma haya configurado desde hace tiempo un marco jurídico de protección animales (Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales; Decreto 117/1995, de 11 de mayo, que aprueba su Reglamento de desarrollo; así como la Orden de 23 de octubre de 1996, por la que se regula el funcionamiento del Registro General de Animales de Compañía de Canarias), resulta de todo punto necesario abordar la regulación de “la tenencia de animales cuyo comportamiento, de no adoptarse las medidas de seguridad y en su caso de adiestramiento adecuadas, puede constituir una amenaza para la vida y la integridad física de las personas y de otros animales, así como para el mantenimiento del orden público” .

Por otra parte, en el ámbito de la normativa estatal en esta específica materia (Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre régimen jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, y Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, que desarrolla la citada ley), hay que destacar la entrada en vigor en el Ordenamiento jurídico autonómico del Decreto 36/2005, de 8 de marzo, por el que se crea el Registro Central Informatizado de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos de Canarias y regulan los requisitos y el procedimiento para la obtención del certificado de capacitación de adiestrador para guarda y defensa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Sin embargo, como se indicó líneas arriba, existen aspectos que siguen sin estar debidamente regulados y que pueden ocasionar -de hecho así ocurre- importantes problemas relacionados, de un modo u otro, con la protección y el mantenimiento de la seguridad pública.

En primer lugar, “debe abordarse la tenencia de especies animales silvestres o exóticas hasta ahora no consideradas como especies de compañía o domésticas pero que igualmente pueden comprometer la seguridad pública”. En segundo lugar, también hay que hacer frente a los problemas derivados de la comercialización de este tipo de animales, que, como señala el preámbulo, “se ha visto acompañado de un creciente número de fugas y abandonos de ejemplares pertenecientes a estas especies” por diversos motivos (exigencia de cuidados y habitabilidad específicos, falta de capacidad de los dueños para su tenencia, etc.). Por lo tanto, no puede desconocerse el riesgo que comporta la adquisición de estos animales potencialmente peligrosos en la medida que pueden provocar lesiones, intoxicaciones, envenenamientos o transmisión de enfermedades graves.

Por último, y en tercer lugar, el Proyecto de Decreto lleva a cabo una distinción entre dos grupos de animales potencialmente peligrosos. Un primer grupo representado por aquellos animales “cuya peligrosidad potencial es absolutamente incompatible con la protección de los bienes jurídicos en juego”, si se poseen en espacios no aptos para su tenencia; y, un segundo grupo, de animales que, aun siendo potencialmente peligrosos, la adopción de las adecuadas medidas de seguridad, y eventualmente “un debido adiestramiento”, permite que su tenencia sea compatible con la protección de aquellos bienes jurídicos. En el primer caso, la prohibición es absoluta y en el segundo su posesión se condiciona al cumplimiento de los requisitos, estrictamente jurídicos y los relativos a las condiciones de seguridad, establecidos legalmente.

### III

#### **Marco competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias.**

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

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

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

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

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

«Pues bien, centrada la materia de “seguridad pública”, según nuestra doctrina, en la protección de personas y bienes y en el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, no puede descartarse que la competencia del art. 149.1.29 CE permita al Estado la regulación de medidas destinadas a atender a las finalidades específicas a que se encauza dicho título competencial. Para ello será necesario que las medidas controvertidas respondan a las finalidades específicas de la “seguridad pública”. Ha de advertirse, además, que en este caso confluyen otros títulos competenciales (...), cuya incidencia ha de ser valorada para que la invocación por el Estado de la “seguridad pública” no genere, sin mayor consideración, el desapoderamiento competencial (...) [de las Comunidades Autónomas]».

Fijada de este modo la competencia del Estado acerca de la “seguridad pública”, el examen del marco competencial autonómico obliga a hacer referencia, como



primer parámetro atributivo, a la ya citada Ley estatal 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos (LTAPP), y a su reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto (R.D.) 287/2002, de 22 de marzo. Esta normativa estatal se ha dictado con la cobertura, justamente, del título competencial previsto en el art. 149.1.29ª CE, que atribuye [al Estado] la competencia exclusiva sobre la “seguridad pública”. Conviene precisar, sin embargo, que los arts. 4 y 9.1 del citado texto legal, que versan sobre el comercio y obligaciones en materia de seguridad ciudadana e higiénico-sanitarias, tienen carácter básico al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª y 16ª CE.

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

Llegados a este punto, puede afirmarse que, sin perjuicio de las singulares potestades que la legislación estatal confiere a las Comunidades Autónomas (y Ayuntamientos), según acaba de señalarse, el Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen es asimismo un reglamento ejecutivo que desarrolla y complementa previsiones específicas de la legislación básica en la materia, que delimita su contenido y alcance (arts. 4 y 8 LTAPP). Sobre esta cuestión, en el DCC 273/2015, de 15 de julio, este Consejo indicó, recordando una conocida jurisprudencia constitucional, que “la articulación de la competencia estatal y las competencias autonómicas exige que la regulación estatal de las condiciones básicas deje un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias sectoriales (STC 212/2005), pero siempre con respeto a la legislación

básica estatal establecida” (véase, igualmente, el DCC 317/2014, de 18 de septiembre).

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

#### **Sobre el Gobierno en funciones.**

2. Dada la evidente similitud con el asunto que fue objeto del ya citado DCC 273/2015, de 15 de julio (puesto que del expediente remitido a este Consejo se desprende que el Gobierno tomó el acuerdo de toma en consideración y de solicitud de dictamen de este Proyecto de Decreto los días 5 y 12 de junio de 2015, respectivamente, ambos después de celebradas las elecciones), será suficiente con reproducir lo que allí se expresó sobre esta cuestión. Este Consejo se pronunció en los siguientes términos:

«El 24 de mayo de 2015 se celebraron elecciones al Parlamento de Canarias. El art. 20 del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento y continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Por consiguiente, el Gobierno desde el 24 de mayo pasado está en funciones (...).

Así, sobre esta cuestión este Consejo Consultivo señala en sus dictámenes 240/2015 y 241/2015 que recientemente la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2013 ha expresado:

“el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan, pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales”. Por otra parte, son diferentes las causas generadoras de un Gobierno en funciones, por lo que en unos casos el interregno “será breve” (exigencia de responsabilidad política) mientras que en otros (elecciones) la interinidad “puede extenderse a lo largo de varias semanas e, incluso, de varios meses”. En consecuencia “el Gobierno puede permanecer en funciones un período de tiempo significativo”.

En efecto, (...) “la Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones”. Sí indica que un Gobierno en plenitud funcional ejerce las funciones de “dirección de la política interior (...) para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria” (...). Si esto es lo que hace un Gobierno en plenitud funcional, “es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones”.

Respecto de esta cuestión, la sentencia citada precisa que “el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya”.

A tales efectos, son actos de orientación política “aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado”; también explica que queden “en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales” (art. 21 de la Ley 50/1997). Tampoco puede “disolver una o ambas Cámaras, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, actos de clara orientación política”, concluyendo que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer “no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan”.

Es por ello que la determinación del alcance funcional de un Gobierno en funciones obliga a “examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el art. 21.3 de este texto legal”. Criterio que, por lo demás, se confirma si atendemos al hecho de que una interpretación extensiva de tales limitaciones funcionales “supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.

En definitiva, el “despacho ordinario de los asuntos” públicos parece comprender todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Lo que quiere decir que se amplía el concepto “despacho ordinario de asuntos”, tanto por las diferentes causas de un Gobierno en funciones como por la necesidad de que no haya solución de continuidad en el ejercicio de la dirección política del Estado, y se restringe el concepto “actos de orientación política”, que parece referirse a los actos político-constitucionales y a los actos normativos primarios, que son los que en puridad pueden cambiar la orientación política del Estado”».

La conclusión a la que se llegó entonces debe ser mantenida ahora, toda vez que, teniendo presente la línea jurisprudencial sentada por la referida sentencia, el contenido del Proyecto de Decreto no excede de los límites señalados y, en consecuencia, su aprobación puede ubicarse sin dificultad en el concepto “despacho ordinario de asuntos”.

No obstante, ha de señalarse que el presente dictamen se emite una vez se ha constituido el Gobierno autonómico tras las elecciones recientemente realizadas, por lo que puede aprobar con plena legitimidad la norma reglamentaria cuyo Proyecto se dictamina.

## IV

### Observaciones al articulado del Proyecto de Decreto.

En términos generales, el Proyecto de Decreto no presenta reparos de legalidad, adecuándose a la normativa de aplicación. Procede, no obstante, realizar las siguientes observaciones:

**- Artículo 2.3.**

Este apartado debe hacer referencia expresa a la Policía Local, tal y como se recoge en el art. 1.2 de la Ley 50/1999.

**- Artículo 4, párrafo 2º.**

Por razones de seguridad jurídica, conviene precisar el alcance de la expresión "responsabilidad material".

**- Artículo 10.d).**

Debe tenerse en cuenta que el Proyecto de Decreto, en su Capítulo IV (arts. 24 a 31), no solo regula las "condiciones de seguridad" sino también las "medidas de seguridad" para la tenencia de animales potencialmente peligrosos, por lo que el precepto tiene que hacer referencia expresa a estas últimas.

**- Artículo 11.2, párrafo 2º.**

El precepto utiliza el término "titular" cuando todavía no lo es. Lo correcto es hacer referencia a la "persona interesada", que es quien quiere obtener, con carácter previo a la tenencia del animal, la preceptiva licencia.

**- Artículo 36.**

Por lo que respecta al apartado 1.b), debe señalarse que la norma proyectada no introduce nuevas infracciones a las ya previstas en la legislación estatal, toda vez que el art. 35.1 PD lleva a cabo un reenvío *íntegro* al régimen jurídico de infracciones y sanciones recogido en la Ley 50/1999, de 23 de diciembre. Por tanto, el precepto que se analiza no introduce -no puede hacerlo, so pena de vulnerar los principios que inspiran el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración- nuevas infracciones a las ya contenidas en la citada Ley 50/1999, por lo que no es correcta la tipificación, como infracción leve, de las conductas consistentes en la tenencia de animales potencialmente peligrosos "para otro fin de los previstos en este decreto".

Por otra parte, en los dos apartados de este precepto debe hacerse referencia, además de la incoación y resolución, también a la instrucción de los procedimientos sancionadores, en concordancia con lo dispuesto tanto en la LRJAP-PAC como en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento para el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, a los que se remite la disposición adicional tercera de la Ley 50/1999.

**- Disposición transitoria primera.**

En el apartado 3, primer párrafo, falta texto para que el precepto resulte totalmente comprensible (se puede deducir que está relacionado con “condiciones y medidas” a tomar para minimizar los riesgos derivados de la peligrosidad de dichos animales).

**- Disposición final tercera.**

Atribuye al Consejero competente en materia de seguridad la facultad de “ampliación de las actividades previstas en el art. 2 de ese Decreto que por razones de seguridad deban quedar sujetas a este”. Se trata de la habilitación de una potestad que no es de “desarrollo”, sino que de creación *ex novo* ampliando el contenido de la norma reglamentaria gubernativa que se pretende aprobar. Por este motivo, el precepto debe formar parte del art. 2 PD como fórmula genérica de cierre, en un último apartado f) que concierna a cualquier otra actividad relativa a estos animales diferentes de los anteriores, con habilitación al Consejero para su concreción. Por otra parte, es obvio que los animales peligrosos lo son sea cual fuere la actividad de que se trate, por lo que es una redundancia que se diga que tal ampliación se debe basar en “razones de seguridad”, que siempre existirán tratándose de este clase de animales.

## C O N C L U S I Ó N

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