

A LA MESA DE LA COMISIÓN DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO VASCO (EAJ-PNV)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **enmienda de totalidad de devolución** a la iniciativa: Proyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales. (núm. expte. 121/000117)

Congreso de los Diputados, a 21 de septiembre de 2022.

Firmado electrónicamente por

Aitor Esteban Bravo, Portavoz Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

Expediente: 121/000117

Nº Borrador de Enmienda: 1

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO VASCO (EAJ-PNV)

Justificación

La historia de la legislación española sobre protección animal puede clasificarse en tres generaciones normativas de ámbito progresivamente mayor en el objetivo último de garantizar la protección y el bienestar animal.

Así, puede hablarse de una primera generación normativa en la que el bien jurídico que merecía, en exclusiva, la protección del legislador era la sanidad animal. Así, la Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952 (y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto de 4 de febrero de 1955) tenía por objetivo «implantar un sistema de lucha antiepidemiológica, inspirado en el progreso científico logrado en la profilaxis y técnicas de lucha contra las enfermedades del ganado».

La citada Ley fue derogada por la reforma operada en la materia por la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, motivada, como se señalaba en su exposición de motivos, por la experiencia de medio siglo en la que se había modificado la estructura del Estado dando pie al Estado autonómico (y a la competencia exclusiva de Comunidades Autónomas en materia de ganadería), se había producido la incorporación de España a la Unión Europea (con la correlativa desaparición de las fronteras internas entre los Estados miembros para el comercio intracomunitario), la evolución de los modelos productivos que había dado lugar a la concentración de poblaciones de animales y la necesidad de que las ganaderas fueran respetuosas medio ambiente y el entorno natural, en especial desde el punto de vista de la correcta gestión de los residuos.

El propio texto referido reconoce, así, la alteración del contexto normativo sobre la cuestión, que deriva por la progresiva regulación de la Unión Europea en la materia y la asunción competencial de las Comunidades Autónomas producidas en virtud de sus Estatutos de Autonomía.

Y la citada asunción competencial ha sido determinante en la producción normativa sobre la materia. Así, la Comunidad Autónoma de Euskadi superó esa perspectiva meramente comercial y sanitaria del tratamiento de los animales a través de la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales, después modificada por Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Puede hablarse, a la luz de lo dispuesto en la citada Ley, de un cambio de paradigma sobre la cuestión, una “segunda generación” normativa, que ampliaba el espectro de la protección legal a las condiciones en que se encontraran los animales domésticos, domesticados y salvajes en cautividad que se encontraran en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV), con independencia de que

estuviesen o no censados o registrados en ella e independientemente del lugar de residencia de sus dueños o poseedores. Se transitaba, así, de una normativa de mero control sanitario sobre los animales a un estadio de responsabilidad por su cuidado.

Con posterioridad la recientemente aprobada LEY 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos, en la Comunidad Autónoma de Euskadi, supone un salto cualitativo muy relevante en la materia, superando la mera perspectiva sanitaria y la de los deberes de cuidado sobre los animales domésticos, y planteando una protección holística de la vida animal, al igual que el proyecto de Ley que se pretende enmendar. La vocación de ambas es, por lo tanto, de una amplitud tal que puede hablarse de una tercera generación normativa en la materia.

Esa senda normativa fue también emprendida por el resto de Comunidades Autónomas que aprobaron leyes en este sentido.

Entrando en el ámbito competencial, la protección animal, en tanto que concreción de la competencia genérica en agricultura y ganadería, está atribuida, en virtud del art. 10.9 del Estatuto de Autonomía, a la Comunidad Autónoma de Euskadi. No existe, como es sabido, un título específico de atribución competencial al Estado en esta concreta materia. Es, sin embargo, posible que el Estado haga uso de otros títulos que incidan en la misma; esto es lo que hace el proyecto de ley que enuncia con carácter genérico 3 títulos competenciales: 149.1.13, 149.1.16 y 149.1.23 CE para, de forma separada, incorporar otros títulos que dan cobertura a preceptos concretos: 149.1.6, 149.1.8, 149.1.10, 149.1.29 y 149.1.31 CE.

Respecto a los 3 títulos genéricos, es una mala técnica legislativa no concretar qué artículos se adscriben bajo la cobertura de cada uno de los títulos alegados. Pero si hay algo claro es que ni las bases y coordinación de la sanidad ni la legislación básica sobre protección del medio ambiente posibilitan un fundamento constitucional suficiente sobre el grueso del contenido de la ley. En la mayoría de sus preceptos el proyecto de ley no contempla normas con naturaleza de básicas en estas materias, bien al contrario, presenta una regulación al detalle de claro corte reglamentista que excede del significado de lo básico viniendo a impedir las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución de las bases estatales tanto en materia de sanidad como en materia de medio ambiente.

En realidad, es el título amparado en el art. 149.1.13 CE –ordenación general de la economía– el elegido por el prelegislador como título general de atribución competencial, y tal conclusión, anticipamos ya, no resulta conforme con la doctrina constitucional.

En la exposición de motivos (apartado I, párrafo tercero) se dice que el principal objetivo de la ley, “*no es tanto el garantizar el bienestar de los animales evaluando las condiciones que se le ofrecen, sino el regular el reconocimiento y la protección de la dignidad de los animales por parte de la sociedad. Por tanto, no regula a los animales como un elemento más dentro de nuestra actividad económica a los que se deban unas condiciones por su capacidad de sentir, sino que regula nuestro comportamiento hacia ellos como seres vivos dentro de nuestro entorno de convivencia”.*

No teniendo, por tanto, la ley como objetivo establecer una regulación de los animales como un

aspecto de la actividad económica, carece totalmente de sentido y de base jurídica que el Estado invoque el art. 149.1.13 CE, como título competencial prevalente para la adopción de este proyecto de Ley.

En este sentido, el TC ha dicho que el carácter abierto de la cláusula contenida en el art. 149.1.13 CE tiene que evitar el riesgo de que por ese cauce se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas, por lo que resulta obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva. (STC 143/2012, 2 de julio FJ.3).

A mayor abundamiento, el TC también ha dicho que el art. 149.1.13 CE ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general y que, por tanto, debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico.

Así, la STC 45/2001, de 15 de febrero, se manifestaba en estos términos:

«El art. 149.1.13 CE puede amparar tanto normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación (STC 155/1996, de 9 de octubre, F. 4 y jurisprudencia en ella citada). Pero este Tribunal ha declarado también que, en supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de «ganadería», y una genérica competencia estatal, en materia de «ordenación general de la economía», primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico».

Ninguno de los criterios que ha fijado el TC para la invocación del art. 149.1.13 CE como fundamento competencial nuclear en un proyecto normativo se verifican en este supuesto, porque no teniendo el proyecto vocación de regulación desde una perspectiva vinculada a la actividad económica, como se afirma en la exposición de motivos, la norma estatal no puede, en ningún caso, servir para inhabilitar y dejar sin efecto (no solo invadir) las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de agricultura y ganadería y, en concreto en protección animal, (art. 10.9 EAPV), ámbito competencial en el que de manera específica se encuadra la materia que se pretende regular con este proyecto.

Aun resultando suficiente la ausencia de título competencial *suficiente* en poder del Estado para regular esta materia como lo hace, en la mayoría de sus preceptos, el proyecto de ley, lo que por sí solo es motivo suficiente para plantear una enmienda de totalidad, la posición contraria a la adopción de este proyecto de ley se refuerza con el carácter centralizador y reglamentista que se desprende del conjunto de la regulación que propone.

En este sentido, y por citar algunas, se invaden de forma incontestable las competencias autonómicas cuando se obliga a las Comunidades Autónomas a la implantación de programas

territoriales de protección animal (art. 18 del proyecto), cuando en su condición de titulares de la competencia, la planificación constituye el instrumento en base al cual quien ostenta la competencia en exclusiva determina la aplicación concreta de la misma o lo que es lo mismo, diseña, elabora y ejecuta sus propias políticas públicas.

Asimismo, se crea en el capítulo II del Título I un sistema de registros de protección animal de marcado carácter centralizador y único para el conjunto del Estado al que han de subordinarse los registros autonómicos, vulnerándose así sus competencias instrumentales vinculadas al título exclusivo específico.

Igualmente, todo el capítulo III del Título I que se dedica a la “Estadística de Protección Animal”), vulnera la competencia exclusiva autonómica vasca en materia de estadísticas para sus propios fines y competencias (art. 10.37 EAPV), puesto que quien ostenta la competencia exclusiva en la materia específica objeto de regulación (agricultura y ganadería), tiene que ejercer la competencia estadística en la forma en la que se determina en su Estatuto de Autonomía.

Otro tanto puede decirse del art. 21 en relación con los planes de emergencia de las Comunidades Autónomas, cuando solo a ellas corresponde, en su caso, su regulación. Ciertamente es que la STC 123/1984, de 18 de diciembre, reconoció la protección civil como una submateria de la seguridad pública ex art. 149.1.29 CE lo que activa, por su parte, el art. 17 del Estatuto del País Vasco. El Estado puede aprobar una norma básica de protección civil pero no creemos que el contenido del art. 21 tenga esta condición.

La misma conclusión se desprende para el art. 48, al establecer obligaciones para la Administración autonómica en relación con la generación de protocolos y se listan los criterios para el desarrollo de dichos protocolos en el ámbito de las colonias felinas.

En cuanto a los títulos habilitadores de preceptos concretos, y a modo ejemplificativo, resulta, cuando menos dudoso, que el art. 66 que se dicta al amparo de la competencia en materia de legislación civil no deba llevarse a una modificación concreta del Código Civil, tal y como tuvo lugar a través de Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales.

Descritos en esos términos, los títulos competenciales invocados se antojan absolutamente insuficientes para la tarea legislativa que desde el proyecto de ley se pretende.

Por ello, cabe concluir que ni la ordenación general de la economía ni la sanidad animal, objeto de la copiosa reglamentación, fundamentalmente comunitaria, ni el medio ambiente, en sí mismo, pueden constituir título competencial para desarrollar una ley sobre la protección integral de la vida animal.

En consecuencia, este Grupo formula la presente enmienda de totalidad al proyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales, con petición de devolución del mismo al Gobierno del Estado.