

PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS: NORMATIVA, INTERPRETACIÓN DE LA NORMA Y SEGURO OBLIGATORIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL

Miguel Ángel Toledano Jiménez

Abogado

Profesor del Área Jurídica. CEF.- UDIMA

EXTRACTO

El presente trabajo trata sobre la normativa aplicable a los denominados «perros potencialmente peligrosos», así como los requisitos necesarios para su tenencia, jurisprudencia existente y seguro de responsabilidad civil obligatorio.

Palabras claves: perro potencialmente peligroso, tenencia, requisitos y seguro de responsabilidad civil.

Fecha de entrada: 10-05-2016 / Fecha de aceptación: 23-05-2016

POTENTIALLY DANGEROUS DOGS: REGULATION, INTERPRETATION OF THE LAW AND OBLIGATORY INSURANCE OF CIVIL RESPONSIBILITY

Miguel Ángel Toledano Jiménez

ABSTRACT

The present work treats on the regulation applicable to the called «potentially dangerous dogs», as well as the requirements necessary for his possession, existing jurisprudence and obligatory insurance of civil responsibility.

Keywords: potentially dangerous dog, possession, requirements and insurance of civil responsibility.

Sumario

1. Normativa y requisitos para la tenencia del animal
 - 1.1. Denificación de perro potencialmente peligroso
 - 1.2. Requisitos para la tenencia y medidas de seguridad
 - 1.3. Razas y características de los perros potencialmente peligrosos
 2. Sentencias e interpretación de la norma
 3. Seguro obligatorio de responsabilidad civil
- Bibliografía

1. NORMATIVA Y REQUISITOS PARA LA TENENCIA DEL ANIMAL

Con carácter general podemos mencionar tres normas que regulan la materia:

- Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.
- Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.
- Real Decreto 1570/2007, de 30 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.
- Regulación autonómica y local diversa; citamos, como ejemplo, la regulación de las Comunidades de Madrid y de Cataluña:
 - Madrid: Ordenanza Municipal Reguladora de la Tenencia y Protección de Animales del Ayuntamiento de Madrid; Decreto 30/2003, de 13 de marzo, por el que se aplica en la Comunidad de Madrid el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, y se crean los registros de perros potencialmente peligrosos.
 - Cataluña: Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos (se adelantó a la Ley Estatal 50/1999, de 23 de diciembre); existiendo también en Barcelona, al igual que en Madrid, la «Ordenanza para la protección, la tenencia y la venta de animales» que dedica una sección a los perros potencialmente peligrosos.

Analizaremos la cuestión, centrándonos en la normativa de ámbito general.

La seguridad pública está atribuida al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.29 de la Constitución Española, sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las comunidades autónomas en materia de protección de personas y bienes.

«Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

La exposición de motivos de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, ya indicaba la necesidad de establecer normas sobre animales potencialmente peligrosos al igual que el resto del entorno europeo, dada la prácticamente inexistencia de normativa al respecto.

La regulación a nivel municipal sí existía en alguna medida, pero la regulación a nivel estatal era prácticamente inexistente y la proliferación de la posesión de animales salvajes en cautividad, en domicilio o recintos privados, así como diversos ataques a personas protagonizados por perros, generaron un clima de inquietud social, lo que llevó al Estado a establecer este tipo de regulación para controlar y delimitar el régimen de tenencia de perros potencialmente peligrosos.

La propia exposición de motivos de la citada norma nos acerca a una definición de perro potencialmente peligroso, cuando indica:

1.1. DENIFICIÓN DE PERRO POTENCIALMENTE PELIGROSO

- Con carácter genérico, se consideran animales potencialmente peligrosos todos los que, perteneciendo a la fauna salvaje, siendo utilizados como animales domésticos, o de compañía, con independencia de su agresividad, pertenecen a especies o razas que tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas.
- También tendrán la calificación de potencialmente peligrosos los animales domésticos o de compañía que reglamentariamente se determinen, en particular, los pertenecientes a la especie canina, incluidos dentro de una tipología racial, que por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas. La determinación reglamentaria vino establecida por el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo.
- La propia exposición de motivos de la Ley 50/1999 matiza:

«... el concepto de perro potencialmente peligroso expresado en la presente Ley no se refiere a los que pertenecen a una raza determinada, sino a los ejemplares caninos incluidos dentro de una tipología racial concreta y que, por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida, son empleados para el ataque o la pelea, así como los animales nacidos de cruces

interraciales entre cualquiera de estos y con cualquiera de otros perros. En todo caso, y no estando estos perros inscritos en ningún libro genealógico reconocido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ya que no son de raza pura sino procedentes del mestizaje indiscriminado, las características en profundidad de todos ellos serán concretadas de forma reglamentaria para que puedan ser reputados como potencialmente peligrosos».

1.2. REQUISITOS PARA LA TENENCIA Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

- Será necesaria la previa obtención de una licencia administrativa, que será otorgada por el ayuntamiento del municipio donde resida el solicitante, o, con previa constancia en ese ayuntamiento, por el ayuntamiento en el que se realiza la actividad de comercio o adiestramiento, una vez verificado el cumplimiento de, al menos, los siguientes requisitos (art. 3 Ley 50/1999):
 - a) Ser mayor de edad y no estar incapacitado para proporcionar los cuidados necesarios al animal.
 - b) No haber sido condenado por delitos de homicidio, lesiones, torturas, contra la libertad o contra la integridad moral, la libertad sexual y la salud pública, de asociación con banda armada o de narcotráfico, así como ausencia de sanciones por infracciones en materia de tenencia de animales potencialmente peligrosos.
 - c) Certificado de aptitud psicológica y capacidad física para la tenencia del animal.
 - d) Acreditación de haber formalizado un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros que puedan ser causados por los animales. La cobertura de este seguro será como mínimo de 120.000 euros.
- La propia Ley 50/1999 preveía el desarrollo reglamentario de la misma, e indicaba que las corporaciones locales son competentes según los respectivos Estatutos de Autonomía y legislación básica de aplicación para dictar la normativa de desarrollo. Esta delegación y desarrollo han causado ya bastantes problemas de jerarquía normativa, de los que se han hecho eco algunas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia de diversas comunidades autónomas.
- Los certificados de aptitud psicológica, así como de capacidad física, se expedirán por los centros de reconocimiento debidamente autorizados, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 2272/1985, de 4 de diciembre, por el que se determinan las aptitudes psicofísicas que deben poseer los conductores de vehículos y por el que se regulan los centros de reconocimiento destinados a verificarlas. Si bien es cierto que el reglamento permite que las comunidades autónomas puedan acordar que estos

certificados puedan también ser emitidos por técnicos facultativos titulados en medicina y psicología, respectivamente, corriendo el coste a cargo de los interesados.

- La Ley 50/1999, de 23 de diciembre, recoge también la creación de los registros municipales correspondientes, así como la obligación de inscripción en dicho registro.
- En cuanto a las medidas de seguridad, el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, establece las siguientes:
 1. La presencia de animales potencialmente peligrosos en lugares o espacios públicos exigirá que la persona que los conduzca y controle lleve consigo la licencia administrativa a que se refiere el artículo 3 de este real decreto, así como certificación acreditativa de la inscripción del animal en el registro municipal de animales potencialmente peligrosos.
 2. Los animales de la especie canina potencialmente peligrosos, en lugares y espacios públicos, deberán llevar obligatoriamente bozal apropiado para la tipología racial de cada animal.
 3. Igualmente, los perros potencialmente peligrosos, en lugares y espacios públicos, deberán ser conducidos y controlados con cadena o correa no extensible de menos de 2 metros, sin que pueda llevarse más de uno de estos perros por persona.
 4. Los animales potencialmente peligrosos que se encuentren en una finca, casa de campo, chalé, parcela, terraza, patio o cualquier otro lugar delimitado habrán de estar atados, a no ser que se disponga de habitáculo con la superficie, altura y adecuado cerramiento para proteger a las personas o animales que accedan o se acerquen a estos lugares.
 5. Los criadores, adiestradores y comerciantes de animales potencialmente peligrosos habrán de disponer de instalaciones y medios adecuados para su tenencia.
 6. La sustracción o pérdida del animal habrá de ser comunicada por su titular al responsable del registro municipal de animales potencialmente peligrosos en el plazo máximo de 48 horas desde que tenga conocimiento de esos hechos.
 7. Todos los animales potencialmente peligrosos pertenecientes a la especie canina deberán estar identificados mediante «microchip».

1.3. RAZAS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS

Partimos de la base de que puede que no existan razas potencialmente peligrosas, sino dueños potencialmente peligrosos. Según los expertos en el mundo canino, la agresividad de un perro

puede venir determinada por diversos factores, ambientales, genéticos, selección que se haga de ciertos individuos, y todo ello independientemente de la raza o del mestizaje; así incluso lo recoge la propia exposición de motivos de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, indicando también que la peligrosidad también puede venir dada en función de que se haya seleccionado y adiestrado el animal para el ataque, la pelea y para inferir daños a terceros.

En este sentido, la exposición de motivos de la Ley 50/1999:

«... perros de razas que de forma subjetiva se podrían catalogar como "peligrosos" son perfectamente aptos para la pacífica convivencia entre las personas y los demás animales, incluidos sus congéneres, siempre que se les hayan inculcado adecuadas pautas de comportamiento y que la selección practicada en su crianza haya tenido por objeto la minimización de su comportamiento agresivo».

La ley, más que referirse a razas determinadas, pretende referirse a tipología racial concreta, si bien es cierto que el Reglamento 287/2002, de 22 de marzo, acaba estableciendo un anexo I, con una relación de ocho razas específicas.

Este reglamento, en su artículo 2, indica que, a los efectos previstos en el artículo 2.2 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, tendrán la consideración de perros potencialmente peligrosos los siguientes:

- a) Los que pertenezcan a las razas relacionadas en el anexo I del presente real decreto y a sus cruces.
- b) Aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II, salvo que se trate de perros-guía o de perros de asistencia acreditados y adiestrados en centros oficialmente reconocidos, conforme a la legislación autonómica o, en su caso, estatal, así como aquellos perros que se encuentren en fase de instrucción para adquirir esa condición.

En todo caso, el reglamento establece que, aunque no se encuentren incluidos en los apartados anteriores, serán también considerados perros potencialmente peligrosos aquellos animales de la especie canina que manifiesten un carácter marcadamente agresivo o que hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales. Esta potencial peligrosidad habrá de ser apreciada por la autoridad competente atendiendo a criterios objetivos, bien de oficio o bien tras haber sido objeto de una notificación o una denuncia, previo informe de un veterinario, oficial o colegiado, designado o habilitado por la autoridad competente autonómica o municipal.

Las razas establecidas en el anexo I son las siguientes:

- a) Pit bull terrier.
- b) Staffordshire bull terrier.

- c) American staffordshire terrier.
- d) Rottweiler.
- e) Dogo argentino.
- f) Fila brasileiro.
- g) Tosa inu.
- h) Akita inu.

Asimismo, como hemos visto, se consideran potencialmente peligrosos los perros cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las establecidas en el anexo II:

- a) Fuerte musculatura, aspecto poderoso, robusto, configuración atlética, agilidad, vigor y resistencia.
- b) Marcado carácter y gran valor.
- c) Pelo corto.
- d) Perímetro torácico comprendido entre 60 y 80 centímetros, altura a la cruz entre 50 y 70 centímetros y peso superior a 20 kilogramos.
- e) Cabeza voluminosa, cuboide, robusta, con cráneo ancho y grande y mejillas musculosas y abombadas. Mandíbulas grandes y fuertes, boca robusta, ancha y profunda.
- f) Cuello ancho, musculoso y corto.
- g) Pecho macizo, ancho, grande, profundo, costillas arqueadas y lomo musculado y corto.
- h) Extremidades anteriores paralelas, rectas y robustas, y extremidades posteriores muy musculosas, con patas relativamente largas formando un ángulo moderado.

El Real Decreto 1570/2007, de 30 de noviembre, modificó el artículo 2.1 del Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, que desarrollaba la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, quedando como sigue:

«1. A los efectos previstos en el artículo 2.2 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, tendrán la consideración de perros potencialmente peligrosos:

a) Los que pertenezcan a las razas relacionadas en el anexo I del presente real decreto y a sus cruces.

b) Aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II, salvo que se trate de perros-guía o de perros de asistencia acreditados y adiestrados en centros oficialmente reconocidos, conforme a la legislación autonómica o, en su caso, estatal, así como aquellos perros que se encuentren en fase de instrucción para adquirir esa condición».

En definitiva, y por lo tanto, se consideran perros potencialmente peligrosos:

- Los que pertenezcan a una de las ocho razas enumeradas, así como sus cruces.
- Los que reúnan todas o la mayoría de las características enumeradas en el anexo II (no indica la norma cuántas son la mayoría, aunque podemos entender que sería la mitad más una, es decir, al menos cinco), con la excepción, en estos casos, si se tratara de perros-guía o de asistencia debidamente acreditados.
- Aquellos animales de la especie canina que manifiesten un carácter marcadamente agresivo o que hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales.

La aplicación de la norma en absoluto es pacífica, ya que muchos ayuntamientos y comunidades autónomas han incluido razas nuevas, no recogidas en el anexo I de la ley, lo cual ha acarreado una gran inseguridad jurídica para todos los ciudadanos, tanto para los que tiene perro como para los que no lo tienen.

Pensemos en una raza como el bulldog, no incluido entre las ocho del anexo I, o como el doberman o el bullmastiff, tampoco incluidas, pero que, en algunas comunidades autónomas, o incluso por algunos ayuntamientos, sí se consideran razas potencialmente peligrosas. A título de ejemplo repasamos algunas comunidades que incluyen, además de las referidas en el anexo I, otras razas:

- Galicia: bullmastiff, doberman, dogo de burdeos, dogo del tibat, mastín napolitano, presa canario, presa mallorquín (ca de bou).
- Valencia: bull terrier, bullmastiff, doberman, dogo de burdeos, mastín napolitano, presa canario, presa mallorquín.
- Cataluña: bullmastiff, doberman, dogo de burdeos, mastín napolitano, presa canario, bull terrier.
- Baleares: bullmastiff, doberman, dogo de burdeos, mastín napolitano, presa canario.
- Andalucía: bull terrier, presa canario, mastín napolitano, bóxer.

En nuestra búsqueda, nos ha llamado la atención el Decreto de la Alcaldía de Guadalajara de 15 de abril de 2002, que desarrolla el Real Decreto 287/2002, que, a su vez, desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos (<http://www.guadalajara.es/es/Servicios/Control-de-animales-domesticos-1&idS=177&idP=66>); las razas que añade son numerosas:

DECRETO

Visto el estudio realizado por los Técnicos de la Concejalía de Salud, previos los asesoramientos oportunos, a efectos de desarrollar el artículo 2.b) del Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos y, en virtud de las atribuciones conferidas en el artículo 21 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local,

HE RESUELTO

Que, en desarrollo del citado artículo 2.b) del Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, tengan la consideración de perros potencialmente peligrosos, los que pertenezcan a las razas que a continuación se relacionan y a sus cruces, por reunir todas o la mayoría de las características que figuran en el anexo II del citado texto legal, sin perjuicio de que esta relación pueda ser ampliada en el futuro.

- a) American bulldog.
- b) Olde english bulldogge.
- c) Mastiff inglés.
- d) Bullmastiff
- e) English bull terrier
- f) Dobermann
- g) Deutscher boxer
- h) Dogo de Burdeos
- i) Mastín napolitano
- j) Ca de bestiar (perro de pastor mallorquín)
- k) Ca de bou (perro de presa mallorquín)
- l) Perro de presa canario
- m) Alakan malamute
- n) Bulldog inglés

Guadalajara, 15 de abril de 2002.

EL ALCALDE-PRESIDENTE

La cuestión es controvertida, ya que dependiendo del lugar geográfico de España donde se esté paseando al animal, pueden ser necesarios unos requisitos u otros.

2. SENTENCIAS E INTERPRETACIÓN DE LA NORMA

En nuestro estudio, hemos encontrado posiciones diversas; dos son las cuestiones planteadas:

- ¿Pueden las comunidades autónomas o ayuntamientos variar el elenco de razas del anexo I del Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo?
- En cualquier caso, ¿cómo se interpretan los anexos I y II del real decreto? ¿El anexo II se refiere tan solo a perros mestizos? o, ¿se refiere a cualquier perro que tenga este tipo de características?

Por un lado, están los que opinan que si el legislador hubiera querido incluir otro tipo de razas en el anexo I, lo hubiera hecho y que, por lo tanto, el anexo II solo está establecido para aquellos perros que, sin pertenecer a raza alguna, tienen todas o la mayoría de las características del referido anexo, es decir que el anexo II solo se refiere a perros sin raza o mestizos.

Por otro lado, están los que opinan que el legislador ha querido incluir en el concepto de perro peligroso todos aquellos que pertenecen a alguna de las razas relacionadas en el real decreto, y asimismo, todos aquellos que, perteneciendo o no a una raza determinada, tienen todas o la mayoría de las características indicadas en el anexo II.

Creo que ambas posiciones son defendibles, e incluso ha existido ya alguna sentencia al respecto, si bien han sido muy pocas; hay que tener en cuenta que las infracciones cometidas rara vez son recurridas y si lo son, no llegan a los Tribunales Superiores de Justicia.

Tampoco hay que olvidar la interpretación que haga el agente de la autoridad que en ese momento sanciona la supuesta infracción; habrá algunos que interpreten la norma de una manera y otros de manera muy distinta.

Es cierto que la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, cuando hace referencia al concepto de perro peligroso, no se está refiriendo a los que pertenecen a una raza determinada, sino a los ejemplares incluidos dentro de una tipología racial concreta y que, por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida, son empleados para el ataque o la pelea, así como los animales nacidos de cruces interraciales entre cualquiera de estos y con cualquiera de otros perros. Si nos atenemos estrictamente a lo aquí indicado, podremos pensar que el anexo I no es *numerus clausus*, sino meramente enunciativo, y que el anexo II hace referencia a una serie de características aplicables a cualquier perro, sea o no de raza.

Lo que ocurre es que una aplicación tan estricta de la norma llevaría a considerar como perro potencialmente peligroso a cualquiera que sobrepasara los 20 kilos de peso y tuviera un aspecto

disuasorio. De todas formas, las características expresadas en el anexo II tienen también muchas lagunas, por citar algunas:

- «Pelo corto», ¿qué pasa con los perros de pelo largo?, ¿no pueden ser potencialmente peligrosos? Pensemos en razas como el terrier ruso, el pastor del Cáucaso y otras, que, sin ser necesariamente potencialmente peligrosos, son perros fuertes, grandes y de marcado carácter.
- «Perímetro torácico comprendido entre 60 y 80 centímetros», ¿y si lo supera?, ¿no debería incluirse, en su caso, con mayor razón?
- «Marcado carácter y gran valor», ¿demostrado por quién y cuándo?

Por otro lado, y tras la reforma operada por el Real Decreto 1570/2007, de 30 de noviembre, en el artículo 2.1 del Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, podemos entender que un perro que no se encuadra en las razas del anexo I, pero tiene las características del anexo II, puede considerarse excluido del mismo si se trata de un perro guía o de asistencia acreditado y adiestrado, por lo que los poseedores de este animal pueden ver aquí una válvula de escape para eximirse de cumplir los requisitos necesarios que comporta la tenencia de un perro potencialmente peligroso, obteniendo la acreditación necesaria.

En fin, son muchas las lagunas existentes y pocas las respuestas que se dan; la inseguridad jurídica es enorme en este campo, quedando el ciudadano al arbitrio de la autoridad municipal, autonómica o nacional competente, en cada caso.

Veamos algunas resoluciones dictadas al respecto:

a) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de septiembre de 2003

En esta sentencia se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Veterinarios Especialistas en Pequeños Animales (AVEPA), que impugna el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, siendo parte recurrida la Administración del Estado y la Asociación para la Defensa de los Derechos del Animal.

El recurso fue desestimado.

Reproducimos, por su importancia, parte de la misma. (Fuente: *poderjudicial.es*. <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=match=TS&reference=2933130&links=%2245%2F2002%22&optimize=20031206&publicinterface=true>).

«PRIMERO. A. En este recurso contencioso-administrativo, que se ha tramitado ante esta Sala 3.^a del Tribunal Supremo de España, la Asociación de Veterinarios

Especialistas en Pequeños Animales (en adelante AVEPA) impugna el Real decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

B. Los preceptos del citado Reglamento que específicamente impugna AVEPA son los siguientes: artículo 2; Anexo I y Anexo II; Artículo 4; y Artículo 5.

Menos el artículo 5, los restantes que se acaban de citar fueron objeto del recurso contencioso administrativo número 44/2002, resuelto por sentencia de esta misma sección 6.^a, de la Sala 3.^a, de quince de julio del 2003, que en su parte dispositiva dice esto: "Fallamos.- Desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por".

Nuestra Sala no aprecia que haya razones que justifiquen cambiar lo que entonces dijimos en la mentada sentencia, por lo que, y sin perjuicio de hacer las consideraciones y adaptaciones que, en su caso, sean necesarias en relación con el número 2 del artículo 2.º; y sobre el artículo 5, que no fueron impugnados en ese recurso, debemos reproducir aquí lo que en esa sentencia dijimos sobre el artículo 2, número 1, letras a) y b); artículo 2, número 3; y artículo 4 del Real decreto impugnado ahora por AVEPA.

Asimismo, reproducimos lo que en esa misma sentencia dijimos en cuanto a la omisión de consulta de entidades del sector, por ser imputación análoga a la que se hace también, y en último lugar, en el recurso que nos ocupa.

SEGUNDO. Siguiendo el orden en que AVEPA formula su impugnación, empezaremos por el artículo 2, y los anexos I y II del Real decreto.

A. Estos preceptos disponen: "Artículo 2. Animales de la especie canina potencialmente peligrosos.

1. A los efectos previstos en el art. 2.2 de la Ley 50/1999, tendrán la consideración de perros potencialmente peligrosos: a) Los que pertenezcan a las razas relacionadas en el anexo I del presente Real Decreto y a sus cruces. b) Aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II".

Anexo I. En cuanto a los anexos a los que se refiere la impugnación el I agrupa las siguientes razas: "a) Pit Bull Terrier. b) Staffordshire Bull Terrier. c) American Staffordshire Terrier. d) Rottweiler. e) Dogo Argentino. f) Fila Brasileiro. g) Tosa Inu. h) Akita Inu".

Y el Anexo II expone que "los perros afectados por la presente disposición tienen todas o la mayoría de las características siguientes: a) Fuerte musculatura, aspecto poderoso, robusto, configuración atlética, agilidad, vigor y resistencia. b) Marcado carácter y gran valor. c) Pelo corto. d) Perímetro torácico comprendido entre 60 y 80 centímetros, altura a la cruz entre 50 y 70 centímetros y peso superior a 20 kg. e) Cabeza voluminosa, cuboide, robusta, con cráneo ancho y grande y mejillas musculosas y abombadas. Mandíbulas grandes y fuertes, boca robusta, ancha y profunda. f) Cuello ancho, musculoso y corto. g) Pecho macizo, ancho, grande, profundo, costillas

arqueadas y lomo musculado y corto. h) Extremidades anteriores paralelas, rectas y robustas y extremidades posteriores muy musculosas, con patas relativamente largas formando un ángulo moderado.

B. La impugnación de esos preceptos y anexos, la funda la Corporación recurrente, haciendo un resumen de sus argumentos en las siguientes razones: Un perro no es potencialmente peligroso por pertenecer a una raza, sino por la educación concreta que le hayan proporcionado sus propietarios o poseedores junto con las circunstancias en que vive y ha crecido. Las características que establece el anexo II, con relación al artículo 2.º 1 b del Real Decreto para considerar que un perro es potencialmente peligroso carecen de rigor científico. Un perro no es peligroso por tener el pelo corto, mucho valor o el cuello ancho. También, a juicio de la recurrente, esos preceptos infringen el artículo 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Común, en cuanto que el concepto de perros potencialmente peligrosos que define, no es el que la Ley que desarrolla ofrece, y concluye que en este artículo y en los anexos el Real Decreto 3 infringe también el principio de jerarquía normativa en cuanto introduce en el concepto de perro potencialmente peligroso, dos conceptos no previstos por la Ley 50 de 1999, la raza, anexo I, y diversas características, anexo II. Además de lo anterior, las razas y las características no coinciden con las definidas por las Comunidades Autónomas.

La Sala no tiene inconveniente en aceptar la afirmación que como argumento fundamental esgrime la Corporación recurrente, cuando sostiene que "un perro no es potencialmente peligroso por pertenecer a una raza sino por la educación concreta que le proporcionen sus propietarios o poseedores, junto con las circunstancias en que vive y ha crecido". Esta afirmación no contradice lo que asevera la Ley en su exposición de motivos, ni tampoco lo que posteriormente expone el Real Decreto. A continuación, nos extenderemos en estas consideraciones.

Es cierto que la exposición de motivos de la ley tiene muy presente que los animales potencialmente peligrosos pueden poseer esa condición "por una modificación de su conducta a causa del adiestramiento recibido y a las condiciones ambientales y de manejo a que son sometidos por parte de sus propietarios y criadores" y más adelante, en otro pasaje de su texto añade, también que "el concepto de perro potencialmente peligroso expresado en la ley no se refiere a los que pertenecen a una raza determinada, sino a los ejemplares caninos incluidos dentro de una tipología racial concreta y que por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida son empleados para el ataque o la pelea, así como los animales nacidos de cruces interraciales entre cualquiera de estos y con cualquiera de otros perros". Es decir, que si bien la ley reconoce que el perro potencialmente peligroso no lo es por su pertenencia a una raza concreta, el estar incluido en una tipología racial cuyas características describe si puede conducir a la inclusión de una raza como portadora de esa condición en potencia, sin que ello implique que todos los canes que pertenezcan a la misma estén bajo sospecha sino solo que su raza posee las características que son precisas para que un animal de

su especie pueda convertirse en peligroso si se fomenta su agresividad o si se le adiestra para la pelea o el ataque.

Y eso lo afirma, sin género de duda, el artículo 2. 2 de la Ley 50 de 1999, cuando dice que "también tendrán la calificación de potencialmente peligrosos, los animales domésticos o de compañía que reglamentariamente se determinen, en particular, los pertenecientes a la especie canina, incluidos dentro de una tipología racial, que, por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas".

De ahí que el reglamento se limite a cumplir su labor de ejecución de la ley cuando en el artículo 1 apartado a) manifiesta que su objeto es "determinar los animales potencialmente peligrosos pertenecientes a la fauna doméstica de la especie canina", definiéndolos, invocando el artículo 2.2 de la ley, en su artículo 2.1 a y b como "los que pertenezcan a las razas relacionadas en el anexo I del presente Real Decreto y a sus cruces" y como "aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II".

Lo que hace el apartado a) del artículo 2.1 del reglamento es dar cumplimiento al artículo 2, apartado 2 de la ley que le encomendaba determinar reglamentariamente los perros incluidos dentro de una tipología racial, que, por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula pueden ser potencialmente peligrosos. Esas características las poseen las razas recogidas en el anexo I y todos los perros potencialmente peligrosos poseen todas o la mayoría de las características que describe el anexo II.

Podrá argumentarse que en el anexo I, por emplear una expresión popular, ni están todos los que son ni son todos los que están, pero eso no puede llevar a la conclusión de que ese anexo incurra en nulidad ni tampoco que estigmatice a las razas que recoge. Por otra parte, si la Administración lo cree conveniente, nada impide que en el futuro modifique del modo que crea oportuno ese anexo o, incluso, lo derogue, pero en este momento no dudamos que el anexo es conforme a derecho y se ajusta al mandato de la ley, en desarrollo del artículo 2. 2 de la misma.

Idéntico juicio nos merece el anexo II, puesto que tiene el mismo fundamento y cumple igual función, es decir, establecer las características que configuran la tipología racial que define a los canes potencialmente peligrosos. Ya sabemos que la raza, e incluso la posesión de esas características no los hace peligrosos, pero por una y otra razón sí poseen esa peligrosidad en potencia.

Con cuanto acabamos de exponer damos respuesta a todos los argumentos que la demanda contenía en torno a esta cuestión. Si como hemos dicho, el reglamento se limita a cumplir el mandato de la ley, es obvio que no infringe el principio de jerarquía normativa cuyo respeto impone el artículo 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común y el hecho de que las razas que incluye el anexo I y las características que describe y recoge el anexo II no coincidan con las definidas por las Comunidades Autónomas, no afecta a la cuestión aquí

debatida, que es sí el reglamento que ejecuta la ley lo hace ajustándose a lo establecido en ella, o excede el mandato que le fue otorgado al Gobierno.

C. AVEPA impugna también el artículo 2 del reglamento en su apartado 3. Dice el precepto que, "en los supuestos contemplados en el apartado anterior, la potencial peligrosidad habrá de ser apreciada por la autoridad competente, atendiendo a criterios objetivos, bien de oficio o bien tras haber sido objeto de una notificación o una denuncia, previo informe de un veterinario, oficial o colegiado, designado o habilitado por la autoridad autonómica o municipal".

Los argumentos sobre los que se sostiene la impugnación los recoge la demanda diciendo que el reglamento no concreta quién sea la autoridad competente para apreciar la potencial peligrosidad ni define los criterios para su concreción, siendo insuficiente que se refiera a criterios objetivos cuando estos se debieron relacionar y desarrollar los factores y circunstancias que cita la ley. Discrepa además de la redacción del apartado que permite que el informe lo emita indistintamente un veterinario oficial o colegiado porque si se trata de comprobar la potencial peligrosidad del perro no puede hacerlo un veterinario no colegiado, sino que únicamente debe encomendarse esa tarea a un veterinario colegiado.

La primera de las cuestiones no puede prosperar. Quién y en qué condiciones ha de apreciar la potencial peligrosidad del perro lo deja meridianamente claro el precepto. Lo hará la autoridad autonómica o municipal según proceda, actuando bien de oficio o cuando tenga noticia bien a través de una notificación o una denuncia, atendiendo a criterios objetivos. En cuanto a este último aspecto la queja se dirige al hecho de que esos criterios no se han expuesto por el reglamento y esa falta de definición puede llevar consigo la nulidad de este apartado del Real Decreto. A nuestro juicio ese planteamiento es erróneo. Y lo es porque esos criterios no los tiene que determinar el reglamento cuando ya los fijó la ley en el artículo 2.2 al referirse a la tipología racial y al carácter agresivo, tamaño y potencia de mandíbula, lo que hace que los animales que poseen esas condiciones tengan capacidad para causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas. Y porque, además, esas características que pueden determinar la potencial peligrosidad del animal se recogen en el anexo II del Real Decreto. Luego, no existe indeterminación de los criterios objetivos sobre los que habrá de apreciarse la potencial peligrosidad del can.

En cuanto al debate acerca de qué veterinario podrá asesorar a la autoridad competente en torno a la apreciación o no de la potencial peligrosidad del animal concreto que se someta a esa decisión, el apartado no deja resquicio a la duda. Será o bien un veterinario oficial o un veterinario colegiado. Normalmente en el veterinario oficial que es aquel, tal y como se expresa el Real Decreto, que trabaja al servicio de una Administración Pública, concurrirá la condición de colegiado y en otro caso el veterinario que emita el informe será colegiado por lo que no hace al caso, ese vicio de nulidad que quiere vincularse a esta cuestión. Pero es que, si el veterinario oficial no fuese colegiado, tampoco el precepto incurriría en causa de nulidad, puesto que lo que

la norma viene a exigir es que sea el veterinario oficial o colegiado, posea los conocimientos suficientes para asesorar a la autoridad competente, y eso en uno u otro caso lo garantiza el título que posee el veterinario sea cual sea la condición de las dos que exige la norma, en la que emita el dictamen.

Esta conclusión no se opone al artículo 36 de la Constitución, que refiriéndose a los Colegios Profesionales no menciona la Colegiación obligatoria, ni el artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales que considera requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas estar incorporado a un Colegio y en idéntico sentido el artículo 62 de los Estatutos del Consejo General de Veterinarios. Ya dijimos que el precepto exigía la colegiación y que en otro caso el veterinario oficial al servicio de las Administraciones Públicas para el supuesto que no estuviera colegiado quedaba habilitado por su condición de funcionario para emitir el informe dirigido a la autoridad competente.

Lo expuesto no contradice lo resuelto por esta Sala, en sentencia de su Sección Cuarta de 21 de mayo de 1992, que dispuso la obligatoriedad de la colegiación de los Inspectores Médicos funcionarios públicos al servicio del Insalud y que se hizo eco de la declaración de colegiación obligatoria de los profesionales de la medicina, aún en el supuesto de que sirvan como funcionarios, lo que garantiza el cumplimiento de las funciones encomendadas a los Colegios, que alcanza a todos los Licenciados en Medicina que actúan profesionalmente como médicos, sea en instituciones públicas o privadas y ello de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, en sentencias 131 de 1989 de 17 de julio, y 89 de 1989 de 11 de mayo. En esas sentencias, el Tribunal Constitucional mantuvo que corresponde al legislador y a la Administración Pública determinar en qué supuestos, con carácter general, y en qué condiciones no ha de exigirse excepcionalmente la colegiación obligatoria, lo que en el supuesto de los veterinarios no consta que haya ocurrido, por lo que el precepto al referirse a veterinarios oficiales no está excluyendo la colegiación.

C. Una referencia queda por hacer al número 2 de este artículo 2.º, que no se impugnaba expresamente en el asunto resuelto en nuestra sentencia de 15 de julio del 2003. Dice este número 2: "Animales de la especie canina...".

Ningún argumento específicamente referido a este número introduce la recurrente, pues en su discurso analiza globalmente ese artículo 2.º. En cualquier caso, es patente la racionalidad y la razonabilidad de lo establecido en ese número 2. Y lo dicho en cuanto a los otros dos números de ese artículo y en cuanto a los Anexos I y II del Reglamento es trasladable aquí para sostener su perfecta adecuación a derecho.

CUARTO. El artículo 5 del Real decreto, impugnado también por AVEPA dice esto: "Artículo 5. Certificado de aptitud psicológica. El certificado de aptitud psicológica, a que se refiere el párrafo c) del artículo 3.1 de la Ley 50/1999, para la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, se expedirá una vez superadas las pruebas necesarias para comprobar que no existe enfermedad o deficiencia alguna que pueda

suponer incapacidad psíquica o psicológica, o cualquier otra limitativa del discernimiento, asociada con: a) Trastornos mentales y de conducta. b) Dificultades psíquicas de evaluación, percepción y toma de decisiones y problemas de personalidad. c) Cualquier otra afección, trastorno o problema, no comprendidos en los párrafos anteriores, que limiten el pleno ejercicio de las facultades mentales precisas para la tenencia de animales potencialmente peligrosos".

Mutatis mutandi (o sea, cambiando lo que haya que cambiar) lo dicho en el fundamento precedente es trasladable para rechazar la impugnación por AVEPA de este artículo 5, pues en realidad la argumentación es prácticamente idéntica.

Por tanto, este motivo de impugnación debemos rechazarlo y nuestra Sala lo rechaza.

QUINTO. Por último –porque, efectivamente, en último lugar lo plantea la Asociación recurrente– hay que rechazar, por carente de base jurídica, la imputación que se hace, con carácter global, al Real decreto reglamentario impugnado por no haber sido oídas una serie de entidades del sector, como son los Colegios y Consejos veterinarios, como el COVB, el Consell de Collegis de Veterinaris de Catalunya, la misma recurrente AVEPA, o el Consejo General, con lo que se infringe el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

Reproduciendo lo que dijimos en la citada sentencia de esta misma Sala y sección, a la que hemos aludido ya varias veces, de 15 de julio del 2003, debemos decir que la falta de audiencia a las Corporaciones que representan los intereses de la profesión veterinaria, sostiene que esa omisión vulnera el artículo 105 a), de la CE, el 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, precepto ya derogado como recuerda el Sr. Abogado del Estado, el 2.2 de la Ley 2 de 1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, y el 24, apartados b, c y d, de la Ley 50 de 1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Invoca también jurisprudencia del Tribunal Constitucional, con cita de la sentencia 61 de 1985, y de este Alto Tribunal, sentencias de esta Sala, de 5 de febrero de 1992, 22 de enero de 1998, 28 de junio de 2000 y 24 de octubre de 2001.

El Sr. Abogado del Estado se opone a esa pretensión de nulidad por falta de audiencia significando que la Ley de Colegios Profesionales la vincula a que la disposición general de que se trate afecte o se refiera a las condiciones generales de las funciones profesionales, circunstancia que en este supuesto es obvio que no concurre, y en relación con el resto de las normas citadas, Constitución Española y Ley 50 de 1997, solo establecen la audiencia a los ciudadanos, bien directamente, o, a través de sus organizaciones cuyos fines guarden directa relación con el objeto de la disposición en la que se les oiga. En el supuesto presente niega que pueda hablarse ni tan siquiera de una relación indirecta entre el objeto de la disposición, y la profesión que mantiene, que debió ser oída.

La obligatoriedad de "la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten" fue consagrada consti-

tucionalmente en el artículo 105 a) de nuestra Constitución y esa obligación se regula en el artículo 24 de la Ley 50 de 1997, del Gobierno, de 27 de noviembre, que regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

La Corporación demandante cree que en este supuesto no se ha cumplido ese procedimiento puesto que ella no ha sido oída como ha sucedido también con el resto de las Corporaciones que representan a la profesión veterinaria.

A juicio de la demandante esa obligación de audiencia, en su caso y para este supuesto, viene impuesta por la Ley de Colegios Profesionales. La Ley de Colegios Profesionales en el artículo 2.2 afirma que "los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de Ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales, entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades con otras profesiones y el de honorarios cuando se rijan por tarifas o aranceles". De lo anterior se deduce, sin esfuerzo alguno, que, pese a que otra cosa mantenga el Colegio recurrente, la profesión veterinaria al menos a través de sus Corporaciones de Derecho Público que le agrupan, no fue olvidada por la Administración en el trámite de audiencia del Decreto recurrido y no lo fue porque no había motivo alguno para hacerlo.

Tanto más cuando esa audiencia, en todo caso de haber sido precisa, hubiera de haberse realizado o bien, a través del Consejo General o del Colegio de ámbito nacional pero no de un Colegio territorial, provincial, en este caso. A corroborar lo expuesto viene precisamente la cita que el Colegio recurrente hace del artículo 6 de los Estatutos de la organización colegial veterinaria española que se refiere a "proyectos de disposición estatal que afecten a las condiciones generales del ejercicio profesional".

Por lo que hace al artículo 24 de la Ley del Gobierno, que desarrolla el mandato del artículo 105 a) de la Constitución, en cuanto a la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, conviene insistir en la trascendencia que el efectivo cumplimiento del mismo tiene para garantizar el acierto y la legalidad de la propia disposición una vez que por su medio se haya acreditado también la necesidad y oportunidad de la futura norma en palabras del propio precepto en sus apartados a y b. El exacto cumplimiento del procedimiento de elaboración posee como es sabido un carácter formal o *ad solemnitatem*, de modo que las consecuencias que pueden derivar de su omisión o, de su defectuoso cumplimiento, desembocarían o darían lugar a la nulidad de la disposición indebidamente elaborada. El fiel cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración constituye uno de los límites al ejercicio de la potestad reglamentaria. Así se deduce de la Jurisprudencia de esta Sala sentada entre otras en la sentencia de 13 de noviembre de 2000 en la que se dijo que: "El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 CE y regulado con carácter general en el artículo 24 CE, y un límite formal al ejercicio de la potestad

reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter *ad solemnitatem*, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía *ad extra*, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1 c) LG, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no solo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1 b) LG".

Es precisamente en el apartado c) del artículo 24 de la Ley del Gobierno en el que hace hincapié el Colegio recurrente, porque es en él, en el que propiamente se regula la audiencia de los ciudadanos. Dice el precepto que "elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia" directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición".

El examen del texto no admite más que una única conclusión en torno a la cuestión que plantea el proceso en este punto y que no es otra que la de la corrección del procedimiento seguido por la Administración, sin que la omisión de audiencia a la organización colegial veterinaria haya infringido en modo alguno ese procedimiento.

La audiencia se dirige a los ciudadanos a los que afecte en sus derechos e intereses legítimos la disposición elaborada y se llevará a cabo, bien directamente o través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que les agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

Es precisamente este último inciso, el que, en términos generales, ha de marcar la pauta de qué ciudadanos han de ser oídos y a través de qué organizaciones o asociaciones se instrumentará la audiencia. La referencia la constituye el objeto de la disposición, en este caso, regular la tenencia de animales potencialmente peligrosos y en particular de los perros de los que pueda predicarse esa condición. Establecido ese extremo, los ciudadanos cuyos derechos o intereses legítimos pueden ser perturbados o cercenados por tal disposición son aquellos que sean poseedores de esos animales o que en el futuro puedan adquirirlos y poseerlos y no solo ellos sino quienes se dediquen a su cría y educación, bien para su posesión, bien para su venta, o incluso aquellos que medien en el lícito tráfico en torno a dichos animales. Y la audiencia, en este caso, se articuló correctamente a través de la Real Sociedad Canina de España y de sus asociadas como son los distintos clubes representativos de distintas razas y de otras asociaciones como la también comparecida en el proceso. Sin embargo, no se oyó a las Corporaciones

veterinarias, –a nuestro juicio acertadamente–, porque los fines y funciones que el ordenamiento les reconoce no guardan relación directa con el objeto de la disposición. Del mismo modo y con acierto se oyó a las Comunidades Autónomas y se cumplieron el resto de los trámites que el artículo 24 de la citada Ley establece.

Por lo expuesto,

FALLAMOS

Primero. Debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto y formalizado por la Asociación de Veterinarios Especialistas en Pequeños Animales (AVEPA) contra el Real decreto 287/2002, de 22 de marzo, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de animales potencialmente peligrosos, que desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre».

- b) Hay que recordar también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso, Sede Pamplona, Sección 1.ª, Recurso 446/2007, de 9 de julio de 2007.

Dicha sentencia anula, por contraria al ordenamiento jurídico, la resolución del concejal de Medio Ambiente de Pamplona y las sanciones que la misma confirma, ya que viene a considerar que la ordenanza municipal incluye los perros de raza doberman como perros potencialmente peligrosos, no aparecen en el Anexo I del Real Decreto 287/2002. Esta sentencia ha tenido mucho eco entre los propietarios de perros, veterinarios y criadores.

«PRIMERO. Se recurría en la instancia la resolución procedente del Ayuntamiento de Pamplona que imponía al recurrente dos sanciones por conducir por la calle un animal potencialmente peligroso (un perro de la raza «dobermann» sin licencia y sin correa ni bozal, lo cual constituye, según aquella resolución, dos infracciones de la Ley 50/1999, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, por las que se le impusieron las sanciones de 2.404,06 y 450,00 euros de multa respectivamente.

La defensa del recurso se sustentaba en la consideración de que el expresado animal no es uno de los que el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, que desarrolla la expresada Ley, incluye entre los potencialmente peligrosos. Y como quiera que la Ordenanza de Sanidad n.º 13 del Ayuntamiento de Pamplona lo había incluido entre tales, se solicitaba en la demanda la anulación de las sanciones y de la expresada Ordenanza.

La sentencia apelada, tras alguna vacilación sobre si se podía entender deducida la impugnación indirecta (que llevó al recurrente a renunciar formalmente en el acto del juicio a su pretensión de anulación de la Ordenanza), vino a tenerla por formulada y centró toda su argumentación en responderla analizando si tiene o no

la repetida Ordenanza cobertura legal, cuestión que resuelve afirmativamente con la consiguiente desestimación de la demanda que, repetimos, no tenía otro apoyo que tal presunta ilegalidad.

SEGUNDO. Y este es, en efecto el debate, porque si la Ordenanza es válida, el perro "doberman" es un animal potencialmente peligroso (por lo menos en Pamplona) y poseerlo sin licencia y llevarlo por la calle sin bozal son hechos, además de admitidos, tipificados como infracción tanto en la Ordenanza (art. 50) como en la Ley 50/1999 (art. 13), por lo que el recurso carecería de sentido, o, en todo caso, debería ser desestimado. Por lo demás así lo han entendido las partes que tanto en la anterior como en esta instancia han alegado, única y exclusivamente, sobre ello.

Por tanto, esto es la cuestión sobre la que se ha de volver ahora pues solo en función de lo que sobre ella se diga se podrá confirmar o revocar la sentencia apelada con su consecuencia sobre el recurso contencioso. Y ha de precisarse, respondiendo a lo que el Ayuntamiento alega sobre la legalidad de la Ordenanza, al haber renunciado el actor en el acto del juicio a su petición de anulación, y aun por el propio Juzgado al exigir determinados requisitos formales para que se pueda entender formulada la impugnación indirecta (con cita del art. 26 L.J.), que el pronunciamiento sobre tal legalidad ha de hacerlo el órgano jurisdiccional de oficio cuando resulte necesario para la resolución del recurso, si es competente; y si no lo es (como no lo era el juzgado en este caso) debe plantear al que sí lo es, esta Sala, de oficio, tal cuestión de ilegalidad. Todo ello según lo disponen los arts. 26 y 27 de la L.J. Por lo tanto, se entienda formulada o no por el recurrente la impugnación, ha de entrarse en dicho pronunciamiento, puesto que, como queda dicho, solo a su través puede resolverse el contencioso.

TERCERO. La sentencia apelada concluye a este respecto que la Ordenanza n.º 13 del Ayuntamiento de Pamplona tiene amparo legal toda vez que las entidades legales tienen "competencia para poder regular dentro de lo que es territorio de su competencia, qué animales se pueden considerar peligrosos...", conclusión que extrae de la transcripción (más extensa de lo necesario y poco rigurosa de cuanto atribuye al Tribunal Supremo pronunciamientos que no son de su sentencia sino de la recurrida de casación, amén de ser transcrita en diversos fundamentos de la sentencia en la que se transcribe, pero sin solución de continuidad), de la STS 25 de abril de 2004 y de la opinión que a su autora merece la raza antes citada en lo tocante a peligrosidad.

En opinión de este Tribunal la citada sentencia no autoriza tal conclusión. Dado que ya aparece ampliamente transcrito en lo actuado, seremos breves en el resumen de la que, en nuestra opinión, es la auténtica doctrina ella sentada: se trata de cómo Tribunal Supremo acoge la doctrina del Constitucional que flexibiliza o relaja las exigencias derivadas de una estricta interpretación del principio de legalidad en materia sancionadora recogido en el art. 25 CE admitiendo la posibilidad de diferir al reglamento una regulación en la materia siempre, por supuesto, sometida y no independiente de la previa determinación legal de los elementos esenciales de la conducta antijurídica, doctrina que hoy día tiene reflejo legal en la Ley 57/2003, de 16

de diciembre, de modernización del Gobierno Local que introduce un Título XI en la Ley 7/1985 cuyo artículo 139 señala que "para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en los correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes". Es decir, que se autoriza a los entes locales (que carecen de potestad legislativa) para que por vía reglamentaria puedan tipificar y sancionar conductas que atenten contra "prohibiciones o limitaciones" establecidas en sus propias ordenanzas. Y ello, como la propia sentencia que comentamos señala (con referencia a otra del 29-09-04) como forma de evitar como único medio de superar la dificultad que en otro caso tendrían los Ayuntamientos para hacer cumplir sus ordenanzas y evitar la impunidad de sus infractores.

Ahora bien, de la lectura de la sentencia analizada y del propio precepto (art. 139) que acabamos de transcribir, resulta con claridad que la autorización no es omnímoda sino que, entre otras condiciones, es preciso que no exista otra normativa sectorial específica reguladora de la materia, de tal modo que, según palabras de la sentencia: "resulta evidente, que en caso de existir ley estatal o autonómica, hay que atenerse a la misma en la definición y tipificación de las infracciones y sanciones" por lo que "tal tipificación no podrá hacerse si anteriormente se ha efectuado ya por ley estatal o autonómica".

Pues bien, es claro que esta circunstancia o requisito no concurre en el caso que nos ocupa en el que resulta que el art. 44 de la Ordenanza Municipal de Sanidad n.º 13 del Ayuntamiento de Pamplona, que define y relaciona los animales potencialmente peligrosos, es posterior a la Ley 50/1999 reguladora de este específico sector, cuyo artículo 2.º ya contiene una definición (no relación) de los animales potencialmente peligrosos, y cuya disposición final 1.ª reserva al Gobierno del desarrollo reglamentario que fue llevado a efecto mediante el RD 287/2002, cuyo art. 1 establece como objeto del mismo desarrollar la Ley, y, en particular, determinar los animales potencialmente peligrosos pertenecientes a la fauna doméstica de la especie canina, lo que hace en sus Anexos I y II; y cuya disposición final 2.º reserva al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la facultad de modificar tales anexos.

De todo ello resulta clara la existencia en una normativa estatal específica que, según lo dicho, obsta a la facultad que en otro caso podría reconocerse a las entidades locales para la determinación de cuáles son los animales potencialmente peligrosos.

Y de ello se sigue la necesidad de anular la ordenanza Municipal a que queda hecha referencia en cuanto incluye a los canes de raza de "dobermann" en la relación de animales potencialmente peligrosos ya que no aparecen como tales en el Anexo I del RD citado. Y, naturalmente, la estimación del recurso de apelación y del contencioso-administrativo».

- c) Sin embargo, como ya hemos indicado, en esta materia las opiniones son dispares. Prueba de ello es la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de Santander, de 5 de junio de 2013 (SJCA 3387/2013; Id Cendoj: 39075450012013100171)

Si bien es cierto que en esta sentencia no se discute la legalidad de la ordenanza que incluye dentro de las razas peligrosas al doberman, sino que las resoluciones se dictan en aplicación de la ley y su reglamento, por lo que no se analiza la legalidad mencionada:

«CUARTO. El fondo del debate parte de una interpretación particular y subjetiva de la ley 50/1999 y su Reglamento de desarrollo, especialmente los Anexos I y II, que ya se dice, no se compadece con la seguida por la doctrina y jurisprudencia, no solo en vía administrativa, sino también en vía penal cuando para aplicar el tipo del art. 631 CP se acude a estas normas. Sostiene que la ley no es de aplicación a las razas puras sino solo a mestizajes y que su doberman, como animal de pura raza no es incluíble ni en el anexo I ni en el II del reglamento.

El art. 2.2 de la ley establece que "también tendrán la calificación de potencialmente peligrosos, los animales domésticos o de compañía que reglamentariamente se determinen, en particular, los pertenecientes a la especie canina, incluidos dentro de una tipología racial, que, por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas".

Su EM, a parte del párrafo que sirve de fundamento a la interpretación del actor, también señala, en el presente que "por otra parte, diversos ataques a personas, protagonizados por perros, han generado un clima de inquietud social y obligan a establecer una regulación que permita controlar y delimitar el régimen de tenencia de perros potencialmente peligrosos.

Se considera que la peligrosidad canina depende tanto de factores ambientales como de factores genéticos, de la selección que se haga de ciertos individuos, *independientemente de la raza o del mestizaje*, y también de que sean específicamente seleccionados y adiestrados para el ataque, la pelea y para inferir daños a terceros".

El Reglamento señala en su art. 2 dispone que "1. A los efectos previstos en el art. 2.2 de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, tendrán la consideración de perros potencialmente peligrosos:

a) Los que pertenezcan a las razas relacionadas en el anexo I del presente real decreto y a sus cruces.

b) Aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II, salvo que se trate de perros-guía o de perros de asistencia acreditados y adiestrados en centros oficialmente reconocidos, conforme a la legisla-

ción autonómica o, en su caso, estatal, así como aquellos perros que se encuentren en fase de instrucción para adquirir esa condición".

Como se puede observar, el reglamento solo establece dos distinciones, las razas (con independencia de que estén o no inscritas) del anexo I y sus cruces (animales mestizos, cruzados solo con las anteriores) las cuales *per se* son peligrosas sin otra valoración. Y el resto de perros, con independencia de que sean o no de una raza) en cuyo caso, debe ponderarse sus características, y con la salvedad que hace.

En el anexo I se recoge la lista de razas y el anexo II establece que "los perros afectados por la presente disposición tienen todas o la mayoría de las características siguientes:

- a) Fuerte musculatura, aspecto poderoso, robusto, configuración atlética, agilidad, vigor y resistencia.
- b) Marcado carácter y gran valor.
- c) Pelo corto.
- d) Perímetro torácico comprendido entre 60 y 80 centímetros, altura a la cruz entre 50 y 70 centímetros y peso superior a 20 kg.
- e) Cabeza voluminosa, cuboide, robusta, con cráneo ancho y grande y mejillas musculosas y abombadas. Mandíbulas grandes y fuertes, boca robusta, ancha y profunda.
- f) Cuello ancho, musculoso y corto.
- g) Pecho macizo, ancho, grande, profundo, costillas arqueadas y lomo musculado y corto.
- h) Extremidades anteriores paralelas, rectas y robustas y extremidades posteriores muy musculosas, con patas relativamente largas formando un ángulo moderado".

El actor parte de la interpretación del texto de las normas acudiendo a un párrafo de la EM. En primer lugar, la EM no es el texto de la norma, que es el que debe contemplarse para aplicarla, y solo es un instrumento para la interpretación junto con el resto de criterios hermenéuticos. En segundo lugar, ni la ley ni el Reglamento, en su texto o anexos, excluye los animales de pura raza reduciendo su aplicación a los mestizos. En tercer lugar, el actor obvia el párrafo previo de la EM donde precisamente, se dice que la potencial peligrosidad se valora con independencia de que el animal sea de raza o mestizo. Realmente, lo que dice la norma es que esa potencialidad no se vincula necesariamente a razas sino a tipologías por la forma, tamaño, agresividad y otras características del animal, que aun no perteneciendo a razas *per se* peligrosas, puede tener esos rasgos. En cuarto lugar, el Anexo I del Reglamento recoge una serie de razas peligrosas, dentro de las cuales no está el doberman, pero tampoco otras con clara potencialidad de daño, como el presa canario. Pero no solo incluye los animales de esas razas, sino también los mestizajes con las mismas, de modo que el anexo II

no puede referirse al cruce con las razas del Anexo I. La norma fija una serie de tipologías raciales que por sí son peligrosas sin más valoraciones y en cuanto al resto, al margen de la pureza o no del animal, se valorarán sus caracteres. Finalmente, señalar que el verdadero objeto y finalidad de la norma es la seguridad de las personas y sus bienes, incluyendo otros animales y no efectuar una regulación de tipos de perros y es ese objetivo el que debe guiar la interpretación de la norma. Lo que se pretende es regular la tenencia de estos animales para prevenir daños y no para reprimirlos después.

Pues bien, es difícil admitir que un doberman no sea potencialmente peligroso. No se trata de una raza exótica o desconocida y es notorio que se trata de una tipología que precisamente se creó para la autodefensa y ataque siendo usado para esos fines y los de vigilancia y disuasión incluso por Fuerzas de Seguridad y unidades militares. Es un perro potencialmente agresivo, de marcado carácter, fuerza, tamaño, complexión atlética, pelaje corto, con capacidad para infligir daño incluso a personas adultas y por descontado, a niños o a otros animales de compañía».

d) Como vemos, la interpretación de la norma no es pacífica, así, por ejemplo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid n.º 10, en el procedimiento 236/2014, indica:

«Se ha constatado que la raza bull terrier es de consideración vigorosa, muscular, fuerte y poderosa, ahora bien, esta raza no está incluida en el anexo I del Real Decreto 287/2002, ni puede, según la prueba practicada, considerarse, *per se*, potencialmente peligrosa...» «... no hay en el expediente instruido por la Administración ningún dato que avale que la raza bull terrier sea potencialmente peligrosa...».

e) Otras sentencias (fuente poder judicial):

- STS, Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 6.ª Núm. de recurso: 43/2002.
- SJCA. Sede: Zaragoza. Sección: 4.ª Núm. de recurso: 793/2006. Núm. de resolución: 154/2007.
- SAP de Zamora. Sección: 1.ª Núm. de recurso: 41/2013. Núm. de resolución: 67/2013.
- SJCA. Sede: Oviedo Sección: 5.ª Núm. de recurso: 687/2006. Núm. de resolución: 291/2007.
- STSJ, Sala de lo Contencioso. Sede: Barcelona. Sección: 3.ª Núm. de recurso: 176/2003. Núm. de resolución: 876/2004.
- STSJ, Sala de lo Contencioso. Sede: Barcelona. Sección: 3.ª Núm. de recurso: 163/2009. Núm. de resolución: 720/2010.

- STSJ, Sala de lo Contencioso Sede: Coruña (A). Sección: 1.ª Núm. de recurso: 766/2003. Núm. de resolución: 939/2005.
- STS, Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 6.ª Núm. de recurso: 46/2002.
- STS, Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 6.ª Núm. de recurso: 43/2002.
- STS, Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 6.ª Núm. de recurso: 45/2002.
- STSJ, Sala de lo Contencioso. Sede: Valencia. Sección: 3.ª Núm. de recurso: 1763/2000.
- STSJ, Sala de lo Contencioso. Sede: Valencia. Sección: 3.ª Núm. de recurso: 583/2003. Núm. de resolución: 1401/2004.

3. SEGURO OBLIGATORIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL

De conformidad con el artículo 3 c) de la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, la tenencia de cualquiera animal clasificado como potencialmente peligroso requerirá la previa obtención de una licencia administrativa, que será otorgada por el ayuntamiento de residencia del solicitante, o, con previa constancia en este ayuntamiento, por el ayuntamiento en el que se realiza la actividad de comercio o adiestramiento, una vez verificado el cumplimiento de una serie de requisitos, que ya hemos visto, entre los cuales está la acreditación de haber formalizado un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros que puedan ser causados por el animal, por la cuantía que reglamentariamente se determine.

El Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la ley anterior, estableció esa cuantía [art. 3 e)] en una cobertura no inferior a 120.000 euros, de tal manera que el seguro obligatorio para la tenencia de un perro potencialmente peligroso será de, como mínimo, 120.000 euros de cobertura de responsabilidad civil.

Recordemos que, el seguro de responsabilidad civil, viene regulado en los artículos 73 a 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, y se configura como aquel seguro por el que el asegurador se obliga, dentro de los límites establecidos en la ley y en el contrato, a cubrir el riesgo del nacimiento a cargo del asegurado de la obligación de indemnizar a un tercero los daños y perjuicios causados por un hecho previsto en el contrato de cuyas consecuencias sea civilmente responsable el asegurado, conforme a derecho.

Por lo tanto, este seguro podría tener las siguientes definiciones en la póliza:

- «Por el presente seguro de responsabilidad, el asegurador se obliga a indemnizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar el animal objeto de cobertura a terceros, dentro de los límites cuantitativos recogidos en las condiciones particulares de la póliza».
- «La presente garantía ampara, con el límite fijado en las condiciones particulares, el pago de las indemnizaciones de las que pueda resultar civilmente responsable el asegurado por daños causados a terceros y producidos por el animal objeto de cobertura, identificado en las condiciones particulares, siempre que la tenencia del mismo se ajuste a todos los requisitos legales y reglamentarios vigentes».
- «Mediante la presente cobertura, el asegurador se obliga al pago de las indemnizaciones reclamadas por un tercero, con motivo de los daños personales y/o materiales que puedan sufrir su persona y/o bienes, así como por los perjuicios económicos que se deriven de los mismos, y ocasionados por el animal objeto de cobertura especificado en las condiciones particulares de la póliza».

Las definiciones pueden ser variadas y algunas más completas que otras, pero en definitiva todas vienen a cubrir lo mismo: la responsabilidad civil en la que pueda incurrir el propietario o tenedor del animal, por daños y perjuicios causados a terceros.

En este tipo de seguros, las cláusulas de delimitación temporal de cobertura a las que hace referencia el párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Contrato de Seguro no suelen causar problemas, puesto que el siniestro coincidirá con la causación del hecho dañoso, siendo altamente improbable que el daño ocurra un día y se manifieste otro muy distinto, puesto que al tratarse de un ataque o accidente producido por el animal, será en ese mismo momento cuando se aprecie si ha existido o no daño derivado de la acción del mismo.

Este tipo de seguros se suele contratar de dos maneras diferentes:

1. Dentro de las pólizas multirriesgos de hogar, como una garantía complementaria. En estos casos suele aparecer como garantía cubierta dentro de la denominada «responsabilidad civil del cabeza de familia» o «responsabilidad civil privada y/o familiar». En estos casos, la cobertura puede alcanzar a los daños y perjuicios, que por culpa o negligencia pueda ocasionar el tomador, asegurado, cónyuge o familiares que convivan con el mismo y a sus expensas en el domicilio asegurado, dando también cobertura a los daños y perjuicios producidos por el animal de compañía, independientemente de quién ostente la tenencia en el momento de ocurrencia de los hechos. De todas formas, cada aseguradora podrá establecer la redacción que estime oportuna. En el caso de las pólizas multirriesgos de hogar, se suele declarar expresamente por el tomador (a petición de la aseguradora), si el animal es de los considerados o no potencialmente peligrosos para hacer mención expresa de cobertura en estos casos y dotarle del mínimo cuantitativo legalmente exigible (120.000 €).

2. También es posible, siendo muy habitual, que la mascota tenga su propio seguro de responsabilidad civil, en póliza aparte, teniendo especiales condiciones cuando se trata de un perro potencialmente peligroso, no solo porque haya que dotarle de la cobertura mínima cuantitativamente exigida (120.000 €), sino también porque, en estos casos, habrá excepciones de cobertura más restrictivas (no tener licencia administrativa, pasear si bozal, pasear suelto, etc.).

En cualquier caso, las pólizas de responsabilidad civil de animales de compañía suelen ser productos algo más completos, no suelen venderse sin más como pólizas de responsabilidad civil. Las aseguradoras suelen ofrecer las denominadas pólizas de animales de compañía o seguros de mascotas, que abarcan coberturas tan dispares como las siguientes:

- Responsabilidad civil por daños y perjuicios causados por el animal, cubriendo siempre un mínimo de 120.000 euros (al menos para los animales considerados potencialmente peligrosos).
- Seguro de accidentes, que suele englobar una cantidad por fallecimiento del animal y también gastos de asistencia sanitaria para el caso de que el mismo sufra un accidente, todo ello dentro de los límites cuantitativos y cualitativos recogidos en la póliza.
- Gastos por extravío, suelen ser cantidades pequeñas para ayudar a la búsqueda del animal perdido.
- Gastos por asistencia veterinaria en caso de enfermedad.
- Gastos por fallecimiento del animal por cualquier causa, incorporando los gastos derivados del sacrificio del animal y eliminación de restos.
- Defensa jurídica y fianzas, con ocasión de los procedimientos judiciales en los que puede verse involucrado el asegurado como consecuencia de los daños y perjuicios causados por el animal, o, incluso dando cobertura a las reclamaciones que el asegurado pueda efectuar a terceros (pensemos que es el animal del asegurado el que sufre el daño).
- Seguro de robo.
- Seguro para cuidado del animal e incluso estancia en residencia en caso de hospitalización o incapacidad temporal del propietario asegurado.

En fin, las coberturas pueden ser muchas, tantas como la imaginación permita.

Por supuesto, la póliza cumplirá, como mínimo, con todas las exigencias de contenido recogidas en el artículo 8 de la Ley de Contrato de Seguro, al igual que cualquier otro seguro:

1. Nombre y apellidos o denominación social de las partes contratantes y su domicilio, así como la designación del asegurado y beneficiario, en su caso.
2. El concepto en el cual se asegura.
3. Naturaleza del riesgo cubierto, describiendo, de forma clara y comprensible, las garantías y coberturas otorgadas en el contrato, así como respecto a cada una de ellas, las exclusiones y limitaciones que les afecten destacadas tipográficamente.
4. Designación de los objetos asegurados y de su situación.
5. Suma asegurada o alcance de la cobertura.
6. Importe de la prima, recargos e impuestos.
7. Vencimiento de las primas, lugar y forma de pago.
8. Duración del contrato, con expresión del día y la hora en que comienzan y terminan sus efectos.
9. Si interviene un mediador en el contrato, el nombre y tipo de mediador.

Bibliografía

LEY 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

LEY 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.

REAL DECRETO 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

REAL DECRETO 1570/2007, de 30 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

CENDOJ. Página web poder judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Página web del Ayuntamiento de Guadalajara: <http://www.guadalajara.es/es/>

Página web del Ayuntamiento de Madrid: www.madrid.es

Página web del Ayuntamiento de Barcelona: <http://ajuntament.barcelona.cat/es/>

Página web de la Comunidad de Madrid: www.madrid.org

Página web de la Comunidad de Cataluña: <http://web.gencat.cat/es/inici/>