

Otro problema no menor, bien resuelto por la Profesora MONTOYA, es el que hace referencia a la jurisdicción competente para enjuiciar el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia de las EPEs cuando no estén incluidas e el ámbito subjetivo del art. 1.3 TRLCAP ni en el objetivo del art. 2.1, es decir, cuando quedan al margen del TRLCAP. La respuesta no puede ser otra que la jurisdicción civil.

La huida del Derecho Administrativo, que tanto ha asolado la práctica jurídica local, tiene uno de sus bastiones en el uso por las Administraciones de los llamados “medios propios”, es decir, empresas públicas con personalidad jurídica privada o EPES. El propio art. 154.2 TRLCAP excluye del contrato de gestión de servicios públicos a aquellos gestionados por EPEs creadas a ese fin, si bien esa misma EPE nunca puede ser usada como medio propio de otra Administración territorial, en cuyo caso sí se aplicaría el TRLCAP.

En esa misma lógica, cree la Profesora MONTOYA que el régimen de responsabilidad extracontractual debe ser el de Derecho Administrativo cuando la EPE tuviera un objeto social de interés público (y no puramente industrial o mercantil). En caso contrario, se aplicaría, en opinión de la Profesora MONTOYA, la responsabilidad aquiliana civil, si bien queda la duda de qué ocurriría con los daños ocasionados en ejercicio de potestades administrativas.

Acaba esta investigación con un canto a la calidad como elemento jurídico imprescindible para limitar la discrecionalidad administrativa de las EPEs, calidad entendida en todos los ámbitos de la organización, funcionamiento, personal, contratación, etc. que aquéllas lleven a cabo.

En resumen, se trata de un libro de una experta en la materia, conciso y útil, que aclara muchos de los problemas que plantea la reforma comentada. Una prueba más de la calidad de la Profa. MONTOYA como investigadora y de su arrojo para elegir y resolver problemas complejos y candentes.

Antonio José Sánchez Sáez

PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a., *Animales potencialmente peligrosos. Su régimen jurídico*. Bosch, Barcelona, octubre 2006, 229 páginas.

Pérez Monguió, profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Cádiz, es el autor de este trabajo que guarda continuidad con la monografía

Animales de compañía. Su régimen jurídico administrativo, publicada en la editorial Bosch en 2005. Conviene adelantar que los animales potencialmente peligrosos son una especialidad dentro del género de los animales de compañía según advierte el autor. En este contexto, lleva dedicado al estudio de esta materia casi un lustro (*Régimen jurídico de los animales potencialmente peligrosos y de compañía*, Tecnos, Madrid, 2000) y sus artículos en revistas especializadas son frecuentes.

El autor comienza explicando los motivos que llevaron a los juristas a prestar atención a esta materia y uno de ellos es bien conocido. A finales de los noventa varias personas son agredidas por perros, de presa generalmente, produciéndose así un conjunto de hechos desafortunados que dieron lugar a una fuerte alarma social. En este contexto, las distintas Administraciones autonómicas comenzaron a regular, a través de distintos reglamentos a principios de 1999, la tenencia de animales potencialmente peligrosos como un complemento a sus leyes de protección de los animales de compañía. Estas normas se habían aprobado desde 1988 de forma previa, por tanto, a la intervención del legislador estatal, elaborando técnicas propias del Derecho administrativo, ya que, ni el artículo 1905 del Código civil ni el artículo 631 del Código penal, ni las leyes existentes aportaban los instrumentos necesarios para afrontar esta nueva situación.

Así las cosas, el marco normativo aplicable a nivel estatal viene delimitado por la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos y el Real Decreto 278/2002, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, cuyo comentario exhaustivo realiza el autor. El legislador estatal se ampara, sin perjuicio de otros títulos competenciales, en su competencia exclusiva en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE) para la regulación de la materia.

Esta breve, pero densa, obra comprende en realidad una herramienta básica con dos finalidades distintas, aunque estén conectadas entre sí: primera, delimitar un concepto jurídico claro de animales potencialmente peligrosos, con el objeto de facilitar su identificación i segunda, indagar las técnicas administrativas de intervención que ofrece el ordenamiento jurídico en esta materia. PÉREZ MONGUIÓ ofrece una visión detallada del sector mediante un enfoque metodológico que enriquece el tratamiento y que merece el mejor de los comentarios. Pese a que este libro versa principalmente sobre Derecho estatal aplicable a los animales potencialmente peligrosos, no obstante adquiere un alto interés doctrinal por cuanto el autor hace un análisis ambicioso de la regulación vigente en todas las Comunidades Autónomas.

La monografía se compone de diez capítulos, un anexo normativo y otro de referencias normativas. En los capítulos I y II, relativos al concepto de animal potencialmente peligroso (pp. 27 a 60), el autor emprende un estudio ordenado de la materia. Comienza ubicando los antecedentes sociales del tema y la consecuente reacción normativa mediante la aprobación de diversos reglamentos autonómicos –sin olvidar la Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos en la Comunidad catalana– y su culminación con la Ley 50/1999, que ha sido desarrollada mediante norma reglamentaria. Así el Real Decreto 287/2002 establece un anexo I que enumera las razas de perros que se considerarán potencialmente peligrosos, entre los que, según critica el autor, se echan en falta la inclusión de las razas españolas de presa. De otra parte, atribuye al Ministerio competente la facultad para incluir nuevas razas en la lista de este anexo. El anexo II del Real Decreto 287/2002 recoge una enumeración de las características que deben apreciarse en un perro para ser considerado potencialmente peligroso. En todo caso, serán los veterinarios debidamente habilitados los que determinarán si concurren estos requisitos o no. Finalmente, el Reglamento fija un tercer criterio para determinar el concepto; serán considerados perros potencialmente peligrosos aquellos animales de la especie canina que manifiesten un carácter marcadamente agresivo o hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales. De esta forma PÉREZ MONGUIÓ concreta la noción de animal potencialmente peligroso, observando que el Real Decreto 287/2002 presta atención tan sólo a determinados animales potencialmente peligrosos de la especie canina (art. 2), de lo que se, infiere que la Ley de 1999 tenía como objeto primordial a los perros y no, a los animales potencialmente peligrosos en general, como parecía deducirse de la rúbrica de la Ley.

El capítulo III del libro se ocupa de delimitar las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en materia de animales potencialmente peligrosos (pp. 61 a 70). Tras exponer que el legislador estatal se ampara en el artículo 149.1.29 CE, que le atribuye en exclusiva el título de la seguridad pública, lo cierto es que pueden resultar afectados otros títulos competenciales, como puede ser la ganadería. Por ello, el autor considera que nos encontramos ante una competencia plena y no exclusiva del Estado, y por ello no existe impedimento para que las Comunidades Autónomas con competencias en protección de personas y de bienes puedan regular esta materia en todos aquellos aspectos no concretados por la normativa estatal, sin perjuicio de los desarrollos reglamentarios que la Ley estatal impone a las Comunidades Autónomas.

En el capítulo IV PÉREZ MONGUIÓ hace hincapié en una técnica de intervención administrativa como es la licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos (pp. 71 a 92). La Ley 50/1999 exige la obtención de una licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos que se ajusta a la concepción clásica de autorización declarativa de un derecho preexistente, de carácter personal y reglado. La Ley 50/1999 y el Real Decreto 287/2002 determinan los requisitos objetivos (formalización de un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros) y subjetivos (ser mayor de edad, no haber sido condenado por determinados delitos, ni por sanciones, no estar incapacitado, etc.) en los que PÉREZ MONGUIÓ se detiene para mostrar algunas incoherencias del sistema establecido. La Ley también establece la necesidad de someterse a reconocimientos en los mismos centros que se dedican a realizar las pruebas psicofísicas para la obtención del carné de conducir. Mediante, esta licencia, la Administración ejerce un control sobre la actividad autorizada que garantiza la idoneidad de la persona para la tenencia de un animal potencialmente peligroso. Los sujetos obligados a solicitar esta licencia, previa a la tenencia del animal, salvo la excepción de circunstancias sobrevenidas, serán todos los poseedores o tenedores de animales potencialmente peligrosos en sentido amplio. La Administración competente para otorgar la licencia será el Ayuntamiento de residencia del solicitante, pero en los supuestos en que este último realice actividades de comercio o de adiestramiento corresponderá al Ayuntamiento del municipio donde se desarrolle la actividad. Finalmente, el plazo de duración de la licencia será de cinco años y cualquier modificación en los datos del titular deberá comunicarse al Registro municipal en el plazo de quince días.

Posteriormente PÉREZ MONGUIÓ aborda con maestría el círculo de obligaciones que corren a cargo de los titulares de los animales potencialmente peligrosos. Primero, la obligación de registro e identificación de los mismos en el capítulo V (pp. 93 a 105). Explica que la Ley prevé la creación de dos registros: uno municipal y otro de alcance autonómico, que se debe nutrir de los datos proporcionados por el primero. En esta materia, el autor propone de *lege ferenda* la creación de un registro estatal que permita dotar de coherencia al sistema articulado por la normativa estatal. Así PÉREZ MONGUIÓ recuerda que los animales son semovientes y, por tanto, susceptibles de desplazarse y de manera autónoma, en consecuencia, de cambiar de Comunidad Autónoma. Aparte de este problema, existe uno de naturaleza técnica. Las disposiciones estatales exigen como requisito para obtener la licencia no haber sido sancionado por la comisión de infracciones graves o muy graves con alguna de las sanciones accesorias. La falta de un registro

estatal de infractores dificulta notablemente la posibilidad por parte de las Administraciones de cerciorarse de este requisito. La identificación de los animales especialmente peligrosos es obligatoria en el supuesto de los perros, mediante microchip y se realizará por veterinarios.

Segundo, las obligaciones derivadas de la circulación por espacios públicos, alojamiento y transporte en el capítulo VI (pp. 107 a 118).

Más adelante el autor presta atención a la necesidad de intervenir de la Administración en las actividades de cría, cesión y venta de los animales potencialmente peligrosos, pues gran parte de los problemas que han surgido tienen su origen en alguno de estos aspectos cuyo tratamiento jurídico ha sido insuficiente. Para ello, destina el capítulo VII a analizar las actividades relacionadas con los animales potencialmente peligrosos, en particular, al comercio y el adiestramiento (pp. 119 a 149). A la esterilización y el sacrificio de los animales potencialmente peligrosos reserva el autor el capítulo VIII (pp. 151 a 158). Distingue la esterilización voluntaria de la obligatoria, pues ésta última puede ser incluso una posible sanción accesoria contemplada en la Ley y efectuarse por mandato o resolución de las autoridades administrativas o incluso judiciales. Tal operación deberá llevarse a cabo por un veterinario, certificarse e inscribirse en la hoja registral del animal. De otro lado, también se prevé el sacrificio como sanción accesoria en la Ley 50/1999, para los supuestos de sanciones graves y muy graves. La muerte del animal debe ser certificada por veterinario o autoridad competente para proceder al cierre de la hoja registral de cada animal potencialmente peligroso.

Antes de concluir, el libro contempla en el capítulo IX las exclusiones y excepciones que prevé la legislación sobre los animales potencialmente peligrosos, que se contienen en dos preceptos de la Ley 50/1999 (pp. 159 a 165). De un lado, quedan excluidos del régimen previsto en la Ley «los perros y animales pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, Policía Local y empresas de seguridad con autorización oficial» (art. 1. 1). En cuanto a las excepciones, el artículo 11 dispone que «cuando las circunstancias así lo aconsejen, podrán establecerse excepciones al cumplimiento de determinadas obligaciones de los propietarios» en tres casos determinados por la Ley. Por ejemplo, cuando se trate de organismos públicos o privados que utilicen estos animales con una función social. El autor hace aquí una referencia especial a los perros lazarillos de la Fundación ONCE, pues al no estar ni excluidos ni excepcionados de Ley 50/1999 una aplicación estricta de

la normativa podría conducir al dislate de impedir a los invidentes valerse de estos animales para el desarrollo de su vida cotidiana, pues los perros labradores podrían, en virtud de sus características, ser considerados potencialmente peligrosos al concurrir en ellos la mayoría de las características del anexo II del Real Decreto 287/2002 (p. 164).

Por último, el autor con el capítulo X concluye el trabajo abordando el régimen sancionador, al que la Ley 50/1999 tan sólo dedica el artículo 13 y contempla una responsabilidad de naturaleza administrativa, sin perjuicio de las penales y civiles que se pudieran derivar, principalmente de los artículos 1905 del Código civil y 631 del Código penal (pp. 167 a 185).

En definitiva, la monografía del prof. PÉREZ MONGUIÓ despliega un discurso impecable y sistemático que tiene la virtud de ir al grano sin caer en el abuso de la erudición. Muestra un conocimiento completo de la regulación estatal, autonómica y local. La obra pertenece con seguridad a la mejor dentro de su especialidad y puede ser recomendada a todo aquel que deba enfrentarse con el régimen novedoso del derecho aplicable a los animales potencialmente peligrosos.

Lourdes de la Torre Martínez
Profesora Colaboradora