

LA EVALUACIÓN EX ANTE EN WESTMINSTER,
¿UN MODELO ÚTIL PARA LAS CORTES GENERALES?

EX ANTE EVALUATION IN WESTMINSTER –
A USEFUL MODEL FOR THE SPANISH PARLIAMENT?

J. Angelo Berbotto

SUMARIO

Introducción

1. Definición y antecedentes

2. El uso actual del estudio de evaluación pre-legislativo

3. Ilustración de un estudio pre-legislativo

3.1 La consulta del Gobierno (DEFRA)

3.2 Los trabajos de estudio pre-legislativo

3.3 La respuesta del Gobierno

4. Conclusión.

*4.1 El estudio pre-legislativo de la modificación de la Ley sobre los
perros peligrosos*

4.2 Las buenas prácticas del estudio pre-legislativo

Introducción

La evaluación *ex ante* es una práctica bastante reciente. En el informe *Legislar Mejor 2001* la Unión Europea subrayaba la importancia de la calidad normativa¹ y en marzo de 2005 invitaba a los Estados Miembros a desarrollar estrategias para mejorar la calidad de las normas, específicamente mediante la adopción del análisis de impacto normativo.² En respuesta a esta invitación, en España se promulgó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio sobre la Memoria del análisis de impacto normativo.³ En octubre de 2016 entraron en vigor dos leyes que trataban sobre la calidad normativa: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁴ y la Ley 40/2015, de 1º de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.⁵ Estas leyes introdujeron la consulta pública obligatoria así como la memoria de análisis del impacto normativo. También exigían que las autoridades públicas redactasen un Plan Anual Normativo. Un Real Decreto implementaba los contenidos de sendas leyes (el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa).⁶ Unos meses más tarde, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo,⁷ derogó el Real Decreto 1083/2009 y actualizó el contenido de las Memorias de análisis normativo.

Todas estas medidas fueron bien acogidas ya que aún si fueran implementadas parcialmente, podrían mejorar la calidad de la legislación.⁸

La evaluación *ex ante* que tratan las normas a las que nos hemos referido afectan al Ejecutivo. Sin embargo, en otras jurisdicciones, también la legislatura

1 European Union *Legislar Mejor 2001* - Informe de la Comisión al Consejo Europeo (de conformidad con el artículo 9 del Protocolo del Tratado CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) 7 de diciembre de 2001 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/ES/1-2001-728-ES-F1-1.Pdf>

2 European Union *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, 28 de febrero de 2007 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114538>

3 Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio <https://boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-11930-consolidado.pdf>

4 Ley 39/2015, de 1 de octubre <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

5 Ley 40/2015, de 1 de octubre <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>

6 Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-3415

7 Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-13065#dd>

8 Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ “Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015)” *Teoría y Realidad Constitucional* 2016:38, 433-452, p 452

realiza evaluación *ex ante* de los borradores de los proyectos de ley que el Ejecutivo somete a su consideración **antes de tramitar el proyecto mediante el procedimiento legislativo.**

En este trabajo presentamos el modelo de evaluación *ex ante* actualmente en uso en la Cámara de los Comunes y en la Cámara de los Lores del Parlamento británico como una herramienta de posible utilidad para las Cortes Generales. Comenzamos con las definiciones y los antecedentes, proseguimos con el uso corriente de la evaluación *ex ante* en la legislatura y luego ilustramos su funcionamiento con un ejemplo.

1. Definición y antecedentes

El estudio pre-legislativo (*pre-legislative scrutiny*) es la evaluación legislativa *ex ante* que otorga la posibilidad para que el Parlamento pueda estudiar el borrador del proyecto de ley y proponer recomendaciones al Ejecutivo antes de la introducción formal del proyecto en la Cámara.

Los antecedentes se remontan a los años ochenta. En 1986, en una ponencia realizada ante la Conferencia Legal del Commonwealth (*Commonwealth Law Conference*), un abogado de Trinidad y Tobago se lamentaba de la poca participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes, constatando que solamente un ínfimo porcentaje de los proyectos de ley eran presentados a la población.⁹ Algunos años más tarde, el centro de estudios *Hansard Society* publicó un informe de capital importancia en el Reino Unido.¹⁰ En él se criticaba la falta de transparencia y de consulta pública en el proceso de redacción de la ley. La reacción de la Cámara de los Comunes ante este informe fue nombrar una Comisión parlamentaria para estudiar su modernización a fin de encontrar maneras de mejorar el procedimiento de estudio de las iniciativas legislativas. En su dictamen publicado el 23 de julio de 1997, la Comisión concluía que existían una serie de defectos en la manera en la que el Parlamento estudiaba la legislación, y también en el procedimiento y los tiempos para el estudio del proyecto/proposición durante una sesión parlamentaria típica.¹¹ Recopilamos las críticas principa-

9 Karl HUDSON-PHILLIPS, 'A case for greater public participation' (1987) *Statute Law Review* 76, p 77

10 Hansard Society *Making the Law*, Report on the Legislative Process chaired by Lord Rippon of Hexham, (1993) ISBN 090043224

11 Select Committee on the Modernisation of the House of Commons *First Report* 23 de julio de 1997 párrafo 4 <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmselect/cmmodern/190i/md0102.htm>

les de la Comisión en cuestión de consulta:

- La escasa o nula consulta con los diputados o con la Cámara en general antes de que se introduzcan los proyectos/proposiciones a la Cámara,
- La falta de canales formales para que los diputados reciban propuestas de los interesados de la sociedad y una consulta dispersa e irregular entre el Gobierno y los sectores interesados,
- La resistencia a las enmiendas una vez que el proyecto de ley se introduce formalmente a la Cámara y la conexión que existe entre un proyecto aprobado por la Cámara sin cambios y la reputación del Ministro a cargo del proyecto de ley (y lo contrario si se enmienda el texto) y la consecuente resistencia a las modificaciones por esta causa, no solamente de la sustancia sino también de los detalles,
- La fase de Comisión, la cual debería ser una oportunidad para estudiar en detalle el proyecto, en realidad se ha utilizado para el debate partisano en vez de ser un sitio para realizar un estudio constructivo y sistemático; los miembros de los partidos permanecen en silencio y votan según las indicaciones de la cúpula y la oposición busca extender el debate,
- las Comisiones especiales, nombradas para la discusión informada de los proyectos que no eran controvertidos en materia política, apenas han sido utilizadas - seguramente por la percepción de que demandarían más tiempo y por consiguiente ejercerían más presión sobre la agenda parlamentaria, aunque las pruebas demuestran que tal percepción es infundada.

En el dictamen, la Comisión informó que había consenso casi universal sobre el estudio pre-legislativo de los proyectos ya que sería una oportunidad para toda la Cámara, los diputados que no tienen cartera ministerial (*backbenchers*) y la oposición¹² de realizar aportaciones sustanciales a la legislación que subsecuentemente se aprobará. Ello sin menospreciar el hecho de que los ministros serían mucho más receptivos a las sugerencias sobre las modificaciones si éstas se hicieran antes de la publicación del proyecto. Además, significaría una apertura del Parlamento hacia aquellos a quienes la legislación afectará. Asimismo, representaría una ventaja real para el Gobierno ya que podría conllevar a emplear menos tiempo en las fases finales del procedimiento legislativo, menor uso de los poderes del Presidente de la Cámara (*Speaker*), menor número de debates y mejor legislación con menor necesidad de modificarla en el futuro. La Comisión reco-

12 Serían el Primer Ministro más 21 ministros y el Líder de la oposición más los 21 ministros del gobierno en la sombra.

mendaba cuatro opciones para la evaluación *ex ante* de los borradores de los proyectos de ley:

- a. enviarlos a las comisiones que supervisan la labor de los ministerios,
- b. crear nuevas estructuras permanentes de comisiones legislativas,
- c. nombrar comisiones legislativas *ad hoc* o
- d. nombrar comisiones mixtas de las dos Cámaras para examinar borradores de proyectos de ley individuales.

Entre 1992 y 1997, se publicaron 18 borradores de proyectos de ley para la consulta externa pero ninguno fue sometido a un examen parlamentario sistemático.¹³ En las legislaturas laboristas de 1997-2004 en total se publicaron 48 borradores de proyectos de ley (*draft bills*). Ya en 2002, a menos de diez años del informe de la *Hansard Society* que denunciaba la falta de participación de la ciudadanía en la producción de la legislación y a cinco años del primer informe sobre la modernización de la Cámara, Lord Goldsmith, siendo el Procurador General del Reino Unido, pregonaba los beneficios de la evaluación *ex ante* legislativa y decía que todos los proyectos de ley importantes deberían pasar rutinariamente por la evaluación *ex ante* ya que esta manera de estudiar el proyecto antes de su introducción al procedimiento legislativo propiamente dicho, daba la oportunidad para un examen detallado del mismo.¹⁴ En noviembre de 2003 se estableció la Unidad de Estudios Pre-legislativos de la Oficina de Comisiones (*Committee Office Scrutiny Unit*) con el fin de brindar apoyo a las comisiones legislativas en sus tareas de estudios pre-legislativos.¹⁵ En marzo de 2006, el centro de estudios *Hansard Society*, en declaración escrita proporcionada a la Comisión parlamentaria sobre la modernización de la Cámara de los Comunes alababa el progreso realizado.¹⁶

Entre 1997 y 2010, el Gobierno laborista publicó 75 borradores de proyectos de ley antes de introducirlos a la Cámara, es decir, antes del trámite parlamentario propiamente dicho. Y de éstos, 56 fueron estudiados por una comisión parla-

13 Jennifer SMOOKLER “Making a difference? The effectiveness of pre-legislative scrutiny” *Parliamentary Affairs* Jul 2006 Vol 59(3) pp522-535.

14 Lord GOLDSMITH “Parliament for Lawyers: An Overview of the Legislative Process - Sir William Dale Annual Memorial Lecture” 4 *European Journal of Law Reform* 511 (2002) pp 511-523, p 522.

15 Richard KELLY *Pre-legislative scrutiny* House of Commons Library 9.04.2010 p. 5 <https://research-briefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02822>.

16 Hansard Society, *Testimonio escrito para la Comisión parlamentaria sobre la modernización de la Cámara de los Comunes*, marzo 2006 <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/1097we10.htm>.

mentaria antes de ser introducidos al Parlamento.¹⁷ Entre 2010 y 2015, o sea el período de la coalición Conservadores-Demócratas Liberales, se publicaron 35 borradores de proyecto de ley. De éstos 31 fueron estudiados por comisiones antes de ser presentados al Parlamento para su primera lectura.¹⁸

2. El uso actual del estudio de evaluación pre-legislativo

A 20 años de su introducción, la evaluación pre-legislativa se sigue empleando en Westminster. Esto es en reconocimiento de que puede ser difícil cambiar la política del Gobierno (*policy*) luego de que los Ministros y el Gabinete han realizado una inversión importante en materia de recursos políticos y prácticos en la redacción de un proyecto de ley (*bill*). Por ello, la participación en este proceso en la fase en la que la política consagrada en el Proyecto se está gestando (antes de entrar en la tramitación propiamente dicha) es frecuentemente la manera más eficaz de conseguir que el Proyecto se fundamente en pruebas, sea efectivo y coherente.¹⁹

En 2017, la Oficina del Gabinete del Gobierno conservador de la Primera Ministra Theresa May publicó pautas para el personal ministerial y asesores de política sobre la elaboración de las leyes. En ellas se reitera el compromiso a aumentar el número de borradores de proyectos de ley sujetos a estudios parlamentarios pre-legislativos.²⁰ La posición por defecto es que los proyectos de ley se publiquen como borradores antes de su introducción formal al Parlamento y deberían existir buenas razones para no hacerlo.²¹ El Gobierno decide si publicar el borrador del Proyecto de ley y qué Comisión parlamentaria debería estudiarlo, por lo general ésta es una de las Comisiones legislativas ya existentes que supervisan el trabajo de los ministerios o puede ser que se constituya una Comisión mixta de

17 Confeccionada a partir de la información provista por: Richard KELLY “Pre-legislative scrutiny” House of Commons Library 9.04.2010 <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02822>

18 Richard KELLY *Pre-legislative scrutiny under the Coalition Government: 2010-2015* House of Commons Library 13.08.2015 p.4 <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05859>

19 Bingham Centre for the Rule of Law *Written evidence to the House of Lords Constitution Committee’s large-scale inquiry into the legislative process* 16 October 2016 <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/written/41147.html>

20 Cabinet Office *Guide to Making Legislation* – July 2017 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf

21Ibid p163

ambas Cámaras para estudiar el borrador. Esto está sujeto a negociación entre el Gobierno y la Oposición y el acuerdo de principio debería obtenerse antes de solicitar la aprobación de la Comisión sobre Asuntos Parlamentarios y Legislación (*Parliamentary Business and Legislation Committee*, PBL) para publicar el borrador del proyecto de ley.

Es posible que el borrador de un proyecto se envíe a más de una Comisión para su consideración. Ello sucedió con el borrador del proyecto de Ley sobre los Poderes de Investigación (*Investigatory Powers Bill*) que fue estudiado por tres Comisiones durante la sesión legislativa de 2015-16. Se pretende que las Comisiones que estudien los borradores de proyectos dispongan de 3 ó 4 meses para realizar su trabajo con suficiente tiempo para proporcionar su dictamen al ministerio correspondiente y que éste pueda realizar cualquier modificación necesaria al proyecto antes de su introducción y presentación formal en la Cámara.²²

El procedimiento que se adopta para el estudio pre-legislativo del borrador de un proyecto de ley es el mismo que utiliza cualquier otra Comisión parlamentaria de investigación (*select committee inquiry*). La Comisión asignada recoge testimonios y luego presenta un dictamen con recomendaciones para el Gobierno. A su vez, el Gobierno es capaz de realizar simultáneamente una consulta popular sobre el tema.

Normalmente el Gobierno considera las respuestas de la consulta popular, revisa sus políticas y envía el borrador del Proyecto de ley a la Comisión parlamentaria. Luego que la Comisión redacta su dictamen, el Gobierno responde en forma de un Estudio Parlamentario (*Command Paper*) y/o una declaración ministerial (*ministerial statement*). Si el Gobierno decide adoptar las recomendaciones, modificará el borrador y publicará el proyecto modificado para introducirlo a la Cámara.

La Unidad de Estudios Pre-legislativos de la Oficina de Comisiones que mencionáramos anteriormente apoya el trabajo de evaluación *ex ante* de las Comisiones. La Unidad está compuesta por 14 profesionales, entre ellos: abogados, contables, economistas, expertos en estadística, ujieres y personal administrativo.²³ En relación con la evaluación *ex ante* de los proyectos de ley la Unidad realiza dos tipos de tarea (1) apoya a las comisiones de supervisión ministerial a reali-

²² Ibid p162

²³ Committee Office Scrutiny Unit <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit>

zar el estudio pre-legislativo de borradores de proyectos de ley y (2) proporciona apoyo administrativo y asesoramiento jurídico y procedural a las comisiones mixtas *ad hoc* que se constituyen para estudiar borradores de proyectos de ley.²⁴

3. Ilustración de un estudio pre-legislativo

A fin de ilustrar cómo funciona el estudio pre-legislativo en Westminster, hemos seleccionado los trabajos realizados con respecto a la modificación de la Ley sobre perros peligrosos de 1991 (*Dangerous Dogs Act 1991*). A modo de introducción diremos que la Ley sobre perros peligrosos de 1991 se aprobó en respuesta a las denuncias (recogidas también por la prensa) sobre los ataques de perros, en su mayoría de la raza American pitbull terrier. Esta ley contemplaba solamente los ataques en áreas públicas y no en propiedades privadas. A veinte años de la promulgación de la Ley sobre perros peligrosos de 1991 surgió la polémica sobre si esta ley debería modificarse para extender su aplicación a propiedades privadas. Esto fue a raíz del aumento de denuncias de ataques de perros que eran utilizados por sus dueños como armas para atacar a otras personas.

Analizaremos las diferentes fases de la evaluación *ex ante* del proyecto de Ley (modificatoria) sobre los perros peligrosos comenzando con (1) la consulta del Gobierno, (2) los trabajos de estudio pre-legislativo, (3) la respuesta del Gobierno y la entrada del proyecto de ley en el Parlamento. Esto nos dará un panorama global del proceso de estudio pre-legislativo que nos permitirá luego pasar al análisis y conclusiones.

3.1 La consulta del Gobierno (DEFRA)

Antes de elaborar el borrador del proyecto de Ley, el Gobierno, por medio de su Ministerio del Medio Ambiente, los Alimentos y los Asuntos Rurales (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*, “DEFRA”), realizó una consulta popular con el propósito de constatar si las propuestas del Gobierno para modificar la Ley sobre perros peligrosos de 1991 serían bien recibidas por los sectores sociales más afectados por los posibles cambios a la legislación. Para ese fin, el Gobierno publicó un documento de consulta llamado “Encarar a los

24 *ibidem*

dueños irresponsables de perros.”²⁵ La consulta se realizó desde el 23 de abril hasta el 15 de junio de 2012 bajo el nombre de “Consulta sobre el paquete de medidas para promover dueños más responsables de perros y reducir los ataques de perros” (*Consultation on package of measures to promote more responsible dog ownership and reduce dog attacks*). Esta consulta consistió en distribuir el documento informativo más un cuestionario.²⁶

El documento estaba estructurado de la siguiente manera. Primero, la motivación de la consulta: reducir el número de ataques por parte de perros y promover más responsabilidad por parte de sus dueños. Segundo, la propuesta del gobierno (cuatro en total), por ejemplo “Propuesta número (1): hacer obligatorio el uso del microchip en todos los perros.” Tercero, información objetiva referente a cada propuesta, por ejemplo, en relación a la propuesta (1) la “información objetiva” era:

“Propuesta Número 1

- a) el uso del microchip es una manera rápida, segura y permanente de identificar a un perro;
- b) funciona mediante un escáner que identifica al perro en una base de datos donde se almacenan los datos sobre el perro, dueño, domicilio, etc;
- c) el uso del microchip aumenta las chances de rastrear a un perro y reunir a un perro perdido con su dueño e identificar dueños irresponsables;
- d) en la posibilidad de rastrear a los dueños, el costo de alojar a un perro hasta encontrarle un nuevo hogar no se puede recuperar – al momento los gobiernos locales tienen que albergar a más de 100 000 perros por año y para 50 000 de ellos hay que encontrar un nuevo hogar porque sus dueños no se pueden encontrar. Se deben sacrificar a 6 000 perros sanos por año porque no se ha encontrado un hogar para ellos– todo esto tiene un costo total de £57,5 millones al año;
- e) se estima que solamente el 58% del total de perros en Inglaterra (6,7 millones) tienen un implante de microchip, y el número de perros callejeros au-

25 Department for Environment, Food & Rural Affairs *Tackling irresponsible dog ownership* 23.04.2012 <https://www.gov.uk/government/consultations/tackling-irresponsible-dog-ownership>

26 Department for Environment, Food & Rural Affairs *Tackling irresponsible dog ownership* 23.04.2012 <https://www.gov.uk/government/consultations/tackling-irresponsible-dog-ownership> Cuestionario: “*Promoting more responsible dog ownership Proposals to tackle irresponsible dog ownership*” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/82469/dangerous-dogs-annexa-condoc-120423.pdf

- mentó en 5% en comparación al año anterior;
- f) una consulta anterior indicó que el 84% de los que respondieron estaban de acuerdo con el uso del microchip en todos los perros y el 38% de las respuestas indicaron preocupación por el costo que representaría hacer que todos los perros lleven microchip;
 - g) la consulta anterior no incluyó preguntas sobre las opciones preferidas para introducir el uso obligatorio del microchip, de esto se ocupa la consulta actual;
 - h) la opción preferida del Gobierno es introducir el requisito de hacer que todos los cachorros lleven microchip a la octava semana de vida. A la larga (10-12 años) esta opción hará que toda la población canina tenga el microchip. No se podrán vender o regalar cachorros si no llevan microchip. Esta opción deja a los dueños de perros más viejos la libertad de elegir si implantar o no el microchip en sus perros. Adoptar esta opción significaría que existirá una población de perros sin microchip y sería difícil decir con exactitud si un perro es de la edad requerida para llevar microchip. En el corto y medio plazo esta opción reduciría el número de perros callejeros y abandonados cuyos dueños no son reparables;
 - i) otra opción sería introducir el requisito de que se implante el microchip a un perro antes de cambiar de dueño. Esto haría que todos los cachorros y perros más viejos que sean destinados a la venta tendrán que llevar microchip. Como la opción anterior, esta también deja la libertad a los dueños de perros mayores (que no se vendan) de ponerles o no el chip;
 - j) aun otra opción sería imponer el requisito de que todos los perros tengan que llevar microchip al año de haber entrado en vigor la legislación, los doce meses de gracia darían tiempo suficiente para que sus dueños les implanten el microchip. Esta opción ayudaría a los gobiernos locales y a los refugios a paliar la situación de perros callejeros y abandonados en el corto y medio plazo y los dueños de los perros extraviados tendrían más posibilidades de encontrarlos. Esta opción no da a los dueños de perros mayores la opción de no implantarles el microchip. También pondría un poco de presión en las bases de datos ya que implicaría registrar 2,9 millones de perros en un plazo breve y para ello se necesitaría más personal para procesar la demanda y aumentarían los costos;
 - k) otra opción podría ser imponer el requisito de microchip obligatorio al transferir la propiedad del animal a partir de la fecha de aprobación de la ley y suspender las penas por un período de dos años a fin de evitar cargas de trabajo extraordinarias a las bases de datos y los costos adicionales pero esto retrasaría la reducción del número de perros callejeros y abandonados cuyos dueños no se pueden rastrear y retrasaría la disminución de la pre-

- sión que sienten los gobiernos locales y los refugios de animales;
- l) la última opción es no hacer nada. Sin embargo, las fundaciones de beneficencia y los refugios para perros han informado que han alcanzado el límite de lo que pueden hacer para motivar el implante voluntario de microchips y consideran que ahora la única salida es la legislación para lidiar con el problema de perros callejeros. Si los consultados tuvieran sugerencias sobre iniciativas no legislativas para aumentar el número de perros con microchips, se agradecería dicha información;
 - m) como el implante de microchip afectaría a los criadores, los cuales son micro empresas, la legislación tendría que entrar en vigor después de que termine la moratoria del gobierno sobre la regulación a las pequeñas empresas (o sea que se podría introducir a partir de 1 abril de 2014);
 - n) se estima que 3,9 millones de perros tienen microchip en Inglaterra de una población estimada en 6,7 millones y aproximadamente 8 000 microchips se implantan cada semana;
 - o) la base de datos de microchips más extensa en el Reino Unido es Petlog, una organización sin fines de lucro. En lo que va del año 2011 hasta el 31 de octubre contaba en sus registros 160 000 refugios y otras organizaciones con escáners de microchips que son capaces de conectar con la base de datos de Petlog para rastrear a sus dueños. Se estima que el 40 al 50% de los perros del Reino Unido están registrados en la base de datos de Petlog;
 - p) si se implantara el uso obligatorio de microchips aquellos que violen la ley serán sujetos a medidas coercitivas. Tal vez existan otras maneras, aparte de abrir un proceso, para tratar estas situaciones. Por ejemplo, dando al infractor la oportunidad de rectificar la situación mediante un aviso de implantar el microchip en un plazo de 30 días. La mayoría de las personas cumpliría la normativa pero podrá haber una pequeña proporción que se rehúse y medidas adicionales se les debería aplicar, incluso abrir un proceso;
 - q) tal vez haya inquietudes sobre si solamente los dueños responsables harán implantar el microchip a sus perros y los dueños irresponsables ignorarán este requisito. Para este último caso ya se contemplan medidas para asegurarse que los dueños pongan el microchip a sus perros;
 - r) La Ley sobre los perros peligrosos de 1991 dispone que el dueño de un perro que figura en el Índice de Perros Exentos (este es un registro donde se deben inscribir todos los perros de las razas Pit Bull Terrier, Tosa japonés, Dogo argentino y Fila brasileiro por ser considerados peligrosos y el dueño que no lo haga podrá ser procesado) debe hacer que su perro tenga el microchip. El Reglamento sobre el raboteo de los perros de trabajo (Inglaterra) de 2007 requiere que todos los perros cuyos rabos hayan sido amputados lleven microchip. Asimismo el Reglamento sobre el bienestar de

los galgos de carrera de 2010 dispone que solamente los galgos que tengan microchip podrán entrar en carreras o en pruebas de competencia. Los juzgados pueden ordenar que se implante un microchip si un perro representa una molestia o está fuera de control y es peligroso y los propietarios de viviendas de alquiler pueden requerir en los contratos de alquiler que las mascotas deban llevar microchip.”

Cuarto, al final de la propuesta, se formulaba una pregunta, por ejemplo, en relación a la propuesta (1) la pregunta era:

“Q1 ¿Cuál de las siguientes opciones prefiere y por qué?:

1. Implante de microchip solamente en los cachorros; o
2. Implante de microchip solamente en los perros que cambian de dueño; o
3. Implante de microchip al cambiar de dueño y después de un período de tiempo (sugiera el período) para que todos los perros tengan microchip; o
4. Implante de microchip en todos los perros dentro del primer aniversario de la entrada en vigor de la ley, o
5. No hacer cambios a la situación actual en la que los dueños pueden elegir si implantar o no un microchip en los cachorros o perros mayores.”

Las respuestas de los consultados a las preguntas en el cuestionario, incluyendo la oportunidad de fundamentarlas, serían cotejadas posteriormente por el Ministerio. Para los fines de la consulta, y a fin de ayudar a los consultados, se adjuntaban cuatro Memorias de análisis de impacto normativo, una para cada propuesta y se suministraba el sitio internet para descargar los documentos y la dirección postal para pedir los impresos. La consulta era abierta, o sea que cualquier individuo u organización podía responder a la consulta, pero se habían extendido invitaciones a las organizaciones que incluimos en el cuadro (1), ya que DEFRA consideraba sus opiniones particularmente útiles.

Cuadro (1) - organizaciones invitadas a participar en la consulta de DEFRA

Allianz, Association of Chief Police Officers (la Asociación de Jefes de la Policía), *Animal Concern Advice Helpline* (la línea de asistencia de preocupación y asesoramiento sobre animales) *Associate Parliamentary Group for Animal Welfare* (el Grupo parlamentario asociado para el bienestar animal), *Association of British Insurers* (la Asociación de aseguradoras británicas), *Association of Pet Behaviour Counsellors* (la Asociación de Consejeros de Comportamientos de Mascotas), *Association of Residential Managing Agents Limited* (la Asociación de Agentes Gestores de Propiedades) *Battersea Dog and Cat Home* (el Refugio de perros y gatos de Battersea (Londres)) *Blue Cross* (la Cruz Azul) *Bradford Metropolitan District Council* (el Gobierno Municipal de Bradford), *British Association for Shooting & Conservation* (la Asociación británica para el tiro y la conservación), *British Horse Society* (la Sociedad británica del caballo), *British Veterinary Association* (la Asociación veterinaria británica), *British Small Animal Veterinary Association* (la Asociación veterinaria británica de animales pequeños), *Camden Community & Police Consultative Group* (el Grupo consultivo de la comunidad y la policía de Camden), *Canine Care & Control UK* (el Cuidado y control canino RU), *Canine 99, Cats Protection* (la Protección de los gatos), *Chester Cat Care* (Cuidado de gatos de Chester), *Communities and Local Government* (Comunidades y Gobierno local), *Communication Workers Union* (el Sindicato de los trabajadores de la comunicación), *Countryside Alliance*, *Dog's Trust* (la fundación para los perros), *Dangerous Dogs Act Study Group* (el Grupo de estudio de la Ley sobre los perros peligrosos), *Dog Assessment Focus Group* (el Grupo de reflexión sobre la evaluación de los perros), *East Hampshire District Council*, *Greater London Authority*, *Guide Dogs for the Blind* (Perros lazarillos para los ciegos), *Haringey Borough Council*, *Lambeth Borough Council*, *League Against Cruel Sports* (la Liga contra los deportes crueles), *Leicestershire & Rutland Bridleways Association*, *Lewisham Borough Council*, *Local Authorities Association* (la Asociación de los gobiernos locales), *Manchester City Council*, *Metropolitan Police Service* (la Policía metropolitana), *National Animal Welfare Trust* (la Fundación nacional para el bienestar de los animales), *National Dog Tattoo Register* (el Registro nacional de tatuaje de perros), *National Dog Warden Association*, (la Asociación nacional de directores de perreras), *National Farmers Union* (el Sindicato nacional de granjeros), *National Gamekeepers Organisation* (la Organización nacional de guardas de caza), *National Working Terrier Federation* (la Federación nacional del Terrier de trabajo), *Naturewatch*, *NHS National Counter Fraud & Security Management Service* (el Servicio nacional anti fraude y de gestión de la seguridad de la Sanidad Pública), *Northamptonshire Animal Welfare Liaison Group* (el Grupo de enlace del bienestar animal the Northamptonshire), *People's Dispensary for Sick Animals* (el dispensario popular para los animales enfermos), *Peabody, Pet Care Trust* (la Fundación para el cuidado de las mascotas) *Pet Detect, Pet Education, Behaviour & Training Council* (el Consejo para la educación, el comportamiento y entrenamiento de las mascotas) *RBS Insurance*, *Rochford District Council*, *Royal Borough of Kensington & Chelsea*, *Royal College of Nursing* (el Colegio Real de Enfermería), *Royal College of Veterinary Surgeon* (el Colegio Real de Cirujanos Veterinarios), *Royal Mail* (el Correo Real), *Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals* (la Sociedad Real para la prevención del maltrato de animales), *Self Help Group* (el Grupo de autoayuda), *South Coast Staffordshire Bull Terrier Rescue*, *Tenant Farmers Association* (la Asociación de granjeros arrendatarios), *Tendring District Council*, *Tonbridge & Malling District Council*, *Universities Federation for Animal Welfare* (la Federación universitaria para el bienestar animal), *University of Bristol Companion Animal Behaviour and Welfare Group* (el Grupo de la Universidad de Bristol sobre el comportamiento y bienestar de los animales de compañía), *Wakefield Council*, *Wandsworth Borough Council*, *West Midlands Police*, *Wokingham Borough Council*, *Wood Green Animal Shelters* (los Refugios de animales de Wood Green), *World Society for the Protection of Animal* (la Sociedad mundial para la protección de los animales), *Wyre (Lancs) Agility Club*.

La consulta se regía por el Código de Conducta sobre las Consultas.²⁷ También se ofrecía la oportunidad de anonimizar la respuesta en caso de que el consultado no quisiera que su identidad fuese revelada en el documento de resumen de la consulta. Y se anunciaba que el resumen de la consulta se publicaría en línea. El Gobierno publicó el resumen de respuestas a la consulta en febrero de 2013.²⁸ Este documento, de 40 páginas de longitud, recopilaba en forma ordenada y clara las respuestas a las preguntas del cuestionario. No sorprende que se haya publicado a más de seis meses de cerrar la consulta (junio 2012) ya que el número de respuestas fue formidable (27 339). DEFRA constató que, en comparación con una consulta previa realizada, el apoyo general para hacer el microchip obligatorio aumentó del 84% en 2010 al 96% en 2012. También que el 10% de los consultados prefería la propuesta del Gobierno de implantar el microchip solamente a los cachorros, mientras que la preferencia del 76% era que el microchip fuera obligatorio para todos los perros a partir de cierto plazo de la entrada en vigor de la legislación. El 70% de los consultados apoyaban modificar las disposiciones penales en la Ley de 1991 para incluir ataques de perros en propiedades privadas (lo que significa un aumento de 37% dos años antes). En esta consulta, el 48% (del 70% que apoyaba extender las disposiciones penales para incluir la propiedad del dueño del perro) apoyaba extender la disposición para incluir dentro del hogar del dueño y el 22% apoyaba extender la disposición para incluir propiedades privadas donde el perro tuviera el derecho de estar, pero no dentro del hogar del dueño.

Con los resultados de la consulta, el Gobierno revisó sus propias políticas y redactó un borrador de Proyecto de Ley para modificar la Ley sobre perros peligrosos de 1991.

3.2. Los trabajos de estudio pre-legislativo

El 9 de abril de 2013, el Gobierno publicó el borrador del Proyecto de ley modificatoria sobre los perros peligrosos (*Draft Dangerous Dogs (Amendment) Bill*).²⁹ Este borrador extendía las disposiciones penales de la Ley sobre los perros

27 Cabinet Office *Code of Practice on Consultations* www.bis.gov.uk/policies/bre/consultation-guidance

28 Department for Environment Food & Rural Affairs *Summary of responses to consultation and way forward - Promoting more responsible dog ownership* - February 2013 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/120750/dogs-summary-responses-130206.pdf

29 Department for Environment Food & Rural Affairs *Draft Dangerous Dogs (Amendment) Bill* 9 April

peligrosos de 1991 a:

- a. los ataques que suceden en una propiedad privada donde se le permite estar al perro.
- b. los ataques a los perros guías y a las personas, y
- c. modifica los criterios para determinar la peligrosidad de un perro.

En una carta a la Presidenta de la Comisión de la Cámara de los Comunes sobre el Medio ambiente, los Alimentos y los Asuntos Rurales, el Ministro invitaba a la Comisión a realizar el estudio pre-legislativo del borrador del Proyecto de Ley para modificar la ley de perros peligrosos de 1991.³⁰

Esta Comisión parlamentaria es una Comisión permanente, nombrada por la Cámara de los Comunes para examinar el gasto, la administración y las políticas del Ministerio del Medio ambiente, los alimentos y los asuntos rurales y los organismos asociados.³¹ Conformaron la Comisión 12 miembros de los siguientes partidos (el porcentaje dentro de la Comisión se indica entre paréntesis): cinco conservadores (incluyendo la presidenta de la Comisión) (41.6%), cuatro laboristas (33.3%), uno liberal demócrata (8.3%) y una del partido socialdemócrata y laborista (8.3%). Si comparamos la conformación política de la Cámara de los Comunes con sus porcentajes y los de la Comisión que realizó este estudio pre-legislativo, constatamos que hay cierta equivalencia con el principio de estricta proporcionalidad que rige la composición de las comisiones de las Cortes Generales. Aunque la inexistencia de grupos parlamentarios en el Parlamento británico (por ejemplo no hay un grupo mixto que reúna a los partidos minoritarios) tiende a la sobrerepresentación de las pequeñas minorías en algunas comisiones.

La Comisión contó con la ayuda de dos funcionarios, una especialista ambiental, un especialista en agricultura, dos asistentes, un asistente senior y un ejecutivo de prensa. El dictamen de la Comisión, de 60 páginas de longitud, estaba estructurado de la siguiente manera:

1. Introducción;

2013. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228854/8601.pdf

30 ibidem p 4

31 Environment, Food and Rural Affairs Committee, *Draft Dangerous Dogs (Amendment) Bill* First Report of Session 2013–14, 4 May 2013 <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmenvfru/95/95.pdf>

2. Análisis del artículo 1 del borrador preparado por el Gobierno de la Ley modificatoria sobre los perros peligrosos de 1991- ataques en una propiedad privada;
3. Análisis del artículo 1 - ataques de perros a los perros guías;
4. Análisis del artículo 2 sobre los criterios para decidir cuándo un perro constituye un peligro para la seguridad pública;
5. Las medidas carentes en el borrador presentado (refundición de la legislación, crianza de perros, avisos de control de perros, perros callejeros y razas de perros prohibidas);
6. Conclusión y recomendaciones;
7. Actas formales;
8. Lista de testigos;
9. Lista de las pruebas escritas;
10. Lista de las pruebas escritas adicionales;
11. Lista de los dictámenes de la Comisión durante la actual legislatura.

En el dictamen, la Comisión comenzó reconociendo la gravedad del problema y la necesidad de hacer algo al respecto ya que se recibían por año 210 000 denuncias de ataques de perros a personas en Inglaterra, incluyendo 6 000 a carteeros. Desde el 2007 ha habido siete muertes causadas por perros, 6 de niños.³² El dictamen se concentró en la claridad, proporcionalidad y la idoneidad de las disposiciones en el borrador del Proyecto de ley.

El formato del dictamen sigue la estructura del borrador del Proyecto de ley, es decir, concentrándose en cada artículo del mismo y, o bien expresa su acuerdo con la propuesta en el borrador del Proyecto de ley modificatoria, o bien expresa con qué medida está en desacuerdo y por qué. Por ejemplo, con respecto a la propuesta del Gobierno sobre delitos en la propiedad privada, la Comisión recomendaba lo siguiente: “apoyamos la propuesta del Gobierno de modificar el artículo 3 de la Ley sobre los perros peligrosos de 1991 para cerrar la laguna de derecho actual y permitir procesar al dueño de un perro que ataque a alguien en una propiedad privada donde el perro tenga el derecho de estar, como ser en una vivienda familiar.”³³

Al contrario, en aquellos puntos en los que la Comisión parlamentaria discrepaba con la política del Gobierno, lo señalaba aportando las pruebas de su inves-

³² Environment, Food and Rural Affairs Committee, *Draft Dangerous Dogs (Amendment) Bill* First Report of Session 2013–14, 14 May 2013 p3.

³³ *ibid* p5.

tigación y citando el testimonio de los comparecientes. Por ejemplo, en relación a los criterios de peligrosidad de un perro, la Comisión se expresó en estos términos: “al contrario de la intención del artículo 2, el Gobierno no ha sabido clarificar cómo es que deberían interpretarse las disposiciones relativas a la destrucción de los perros. El artículo no es claro en varios aspectos y recomendamos que el Gobierno emita una guía clara sobre el criterio jurídico para determinar si una persona es ‘de aptitud y honorabilidad’ para ser titular o cuidar de un perro, y asimismo, cómo ha de evaluarse el temperamento del perro. Quienes sean llamados a dar testimonio ante un juzgado tendrán que tener una formación adecuada en comportamiento canino.”³⁴

3.3. La respuesta del Gobierno

El Gobierno emitió una respuesta formal a la Comisión el 19 de julio de 2013 aunque fue publicada el 4 de setiembre de 2013.³⁵ En ella, el Gobierno explicaba que los artículos para modificar la Ley sobre los perros peligrosos de 1991 se habían incluido en el Proyecto de Ley sobre el comportamiento anti-social, disposiciones penales y de la policía de 2013 (*Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013*) que se presentó a la Cámara de los Comunes el 9 de mayo de 2013 y cuya segunda lectura ocurrió el 10 de junio de 2013. El Gobierno explicó que, aunque el Proyecto de Ley sobre el comportamiento anti-social, disposiciones penales y de la policía de 2013 se había publicado antes del dictamen de la Comisión (a causa de la presión sobre el Gobierno para legislar en las materias contenidas en el Proyecto), el Gobierno prestó mucha atención tanto al dictamen de la Comisión como a los testimonios orales y los escritos recogidos por la Comisión. El Gobierno explicaba en su respuesta que había atendido a las conclusiones de la Comisión y luego, utilizando el mismo formato que en el dictamen de la Comisión, pasaba punto por punto a comentar las recomendaciones del dictamen y presentar la decisión del Gobierno. En el cuadro (2) hemos yuxtapuesto las recomendaciones de la Comisión parlamentaria y la reacción del Gobierno. Se aprecia que de las 17 recomendaciones de la Comisión, el Gobierno incorporó siete a la versión del Proyecto de Ley que introdujo a la Cámara, aceptó parcialmente tres y rechazó siete. Es importante señalar que, en los

34 Environment, Food and Rural Affairs Committee, *Draft Dangerous Dogs (Amendment) Bill* First Report of Session 2013–14, 14 May 2013 p11

35 Department for Environment Food & Rural Affairs *Government Response to the Committee's First Report of Session 2013–14 on the Draft Dangerous Dogs (Amendment) Bill* 4 September 2013: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmenvfru/637/637.pdf>

casos de recomendaciones parcial o totalmente rechazadas, el Gobierno proporcionó las razones para ello.

Cuadro (2) comparación: recomendaciones de la Comisión y la reacción del Gobierno

Artículo	Recomendación de la Comisión	Respuesta del Gobierno
Artículo 1 - delitos a la propiedad privada		
Principio general	1. La Comisión invita al Gobierno a cerrar el vacío jurídico existente y permitir el procesamiento de una persona cuyo perro ataca a alguien en una propiedad privada donde se permite que esté el perro ej en una vivienda familiar	Agradece a la comisión por el apoyo a esta importante modificación a la ley de 1991.
Morador	2. La Comisión exhorta a que no se penalice al dueño de casa por un ataque del perro en el caso de que un intruso entre sin permiso. La Comisión se complace en ver que el Gobierno ha modificado esta disposición.	Agradece a la Comisión por haber llamado la atención sobre el tema de la exención de responsabilidad cuando el dueño no está en casa. La versión final del artículo indica que el dueño de casa no necesita estar presente para beneficiarse de la exención de procesamiento si su perro ataca a un intruso cuando éste esté dentro de la propiedad o esté por entrar en ella.
	3. La Comisión no está de acuerdo en que el ataque de un perro alrededor de la vivienda, por ejemplo en el jardín, debería entrar dentro de la exención de procesamiento del dueño. Pero es necesario distinguir a los dueños responsables de perros que toman las medidas de precaución adecuadas de los que no lo son. El Gobierno debería atender a la necesidad de que los jueces puedan tomar en consideración las circunstancias atenuantes como ser carteles que adviertan no entrar al jardín y el comportamiento del intruso hacia el perro.	La exención no se aplica al terreno alrededor de la propiedad, esto concuerda con la recomendación de la Comisión. El Gobierno está de acuerdo en que se pueda diferenciar entre aquellos dueños que toman medidas y los que son negligentes. El Gobierno acepta con gusto presentar una indicación clara durante la tramitación del Proyecto de ley sobre la necesidad de tener en cuenta todas las circunstancias atenuantes en la decisión de procesar y condenar. Pero antes de procesar, la policía y la fiscalía tendrán que estar satisfechas de los criterios de la prueba y del interés público.
	4. La Comisión opina que la definición de morada en relación con la Ley sobre los perros peligrosos de 1991 debería modificarse para que se cubran también otras estructuras como ser cocheras, galpones y otros edificios deberían definirse en la Nota Orientativa o en la tramitación del Proyecto.	La definición de morada está establecida en el Derecho inglés. Se refiere al lugar habitual de residencia de una persona. No hay necesidad de suministrar otra definición ya que esto podría tener consecuencias imprevistas para la interpretación del significado de morada. El Gobierno no considera apropiado extender la exención para que cubra otros edificios dentro de la propiedad aparte de la morada.

Artículo	Recomendación de la Comisión	Respuesta del Gobierno
	<p>5. La Comisión opina que no sería adecuado eximir del procesamiento a los dueños de perros que están en edificios que no son viviendas ya que la exención de moradores fue creada para permitir que una persona pueda defender su propiedad y familia y no para proteger a las personas que usan a los perros para vigilar instalaciones comerciales o de otra índole.</p>	<p>El Gobierno apoya completamente la conclusión de la Comisión en esta materia.</p>
	<p>6. La Comisión recomienda que el Gobierno clarifique si tiene la intención de eximir del procesamiento al dueño del perro en todas las circunstancias en que el perro ataque a un intruso cuya intrusión ha sido con intenciones honradas.</p>	<p>La exención distingue entre un intruso que ha entrado a una vivienda o está en el proceso de hacerlo y los que estén por ejemplo en el jardín. Esta diferencia refleja la probabilidad de que un intruso ya dentro o que esté por entrar en la vivienda tenga una intención dolosa. El Gobierno pone sumo énfasis en la claridad de la ley en este aspecto. No se comete un delito si un perro se escapa de control peligrosamente en relación a un intruso que ha entrado o está en el proceso de entrar en una vivienda, sin importar la intención del intruso. Este también refleja el hecho de que no se puede esperar que un perro anticipe las intenciones de un intruso antes de reaccionar. Además, intentar proporcionar una distinción sería muy difícil. Es importante subrayar que los carteros y personal sanitario, de obras y otros profesionales que tienen razones legítimas para visitar las viviendas en el curso de sus actividades profesionales están protegidos por estas disposiciones y no entran en la definición de intruso.</p>
<p>Artículo 1 - ataques a perros guía</p>		
	<p>7. La Comisión apoya la extensión del artículo 3 sobre los delitos de la Ley sobre los perros peligrosos de 1991 para incluir los ataques a los perros guías así como a las personas. Sin embargo, debería haber una definición de perros guías en la ley que abarcara a los perros para asistir a una persona con discapacidades que han sido acreditados por una organización autorizada.</p>	<p>El Gobierno se complace en esta recomendación de la Comisión. Es correcto que la ley reconozca los efectos devastadores que un ataque a un perro guía puede tener tanto para el perro como para su dueño. El Gobierno agradece la recomendación sobre la definición. La definición de perro guía es coherente con la definición existente que se encuentra en la Ley de igualdad de 2010. Sin embargo, el Gobierno está de acuerdo que los perros deben ser entrenados por organismos establecidos y autorizados. Esto será clarificado en la nota orientativa acorde con la recomendación de la Comisión.</p>

Artículo	Recomendación de la Comisión	Respuesta del Gobierno
	<p>8. La Comisión recomienda que DEFRA solicite a la Comisión de Reforma Legal (Law Commission) que examine la posibilidad de extender la ley a cualquier ataque de perro que cause lesiones a un animal protegido. DEFRA debería contactar con el Consejo de asuntos relacionados con las Condenas (<i>Sentencing Council</i>) para establecer qué tipo de pena sería adecuado imponer para alguien condenado por tal delito.</p>	<p>El Gobierno opina que los ataques a los perros guía son de una categoría diferente a los ataques a animales protegidos. La ley sobre perros peligrosos pretende proteger la seguridad pública y no el bienestar de los animales. No sería adecuado modificar la ley para incluir a los animales protegidos y sin tener en cuenta la intención de la Ley. El Gobierno considera que existe suficiente legislación para cubrir la situación de ataques a animales protegidos.</p>
<p>Artículo 2 - Cuando un perro representa un peligro para la seguridad pública</p>		
	<p>9. La Comisión opina que, contraria a la intención del artículo 2, el Gobierno no ha clarificado cómo se deberían interpretar las disposiciones en relación a la destrucción de perros. El artículo no es claro en varios aspectos y recomendamos que el Gobierno publique los criterios para determinar si una persona es “de aptitud y honorabilidad” para tener un perro, y cómo se puede evaluar el temperamento de un perro. Las personas llamadas a dar testimonio ante un juzgado tendrán que tener una formación adecuada en comportamiento canino.</p>	<p>El proceso para determinar si un perro constituye un peligro para la seguridad pública ya se encuentra en la Ley sobre los perros peligrosos. El juzgado debe decidir, en base a las pruebas aportadas, si un perro constituye un peligro para la seguridad pública. El temperamento de un perro lo evalúa la policía y el informe final se manda al juzgado. Tanto el fiscal como la defensa tienen la oportunidad de presentar estudios periciales para que el juez decida si exonerar al perro de ser destruido. Modificar la legislación no cambiaría esto. El Tribunal Superior en la causa Sandhu en 2012 dijo que, en el proceso de evaluar si un perro constituye o no un peligro para la seguridad pública, el tribunal no podía tener en cuenta ningún atributo de su dueño. La modificación clarifica que el juez debe considerar los atributos del dueño. La definición de persona “de aptitud y honorabilidad” duplica la única defensa que existe en la Ley sobre los perros peligrosos, de tal modo que el dueño de un perro no comete un delito si en el momento en que sucedió el ataque por su perro el dueño tenía la creencia razonable que el perro estaba bajo el control de una persona “de aptitud y honorabilidad.” Es el juez quien decide si en realidad una persona tiene “aptitud y honorabilidad.” El juez debe tomar en cuenta la reputación y los antecedentes penales que sean pertinentes, tales como maltrato de animales o posesión de un arma de agresión, así como cualquier otro elemento que el juez juzgue adecuado para tomar su decisión.</p>

Artículo	Recomendación de la Comisión	Respuesta del Gobierno
	<p>10. La Comisión opina que el artículo 2 le confiere al juez la facultad de tomar en cuenta todas las circunstancias pertinentes para determinar el grado de amenaza que presenta un perro. No es necesario prescribir que el juez deba hacerlo, ya que tal obligación podría hacer que esta disposición sea inmanejable y exija la definición de todas las circunstancias pertinentes, potencialmente limitando la facultad discrecional del juez.</p>	<p>El Gobierno le agradece a la Comisión por haber entendido la intención y el efecto de la inclusión de la facultad para permitirle al juez considerar cualquier circunstancia pertinente.</p>
	<p>11. Recomendamos que el Gobierno clarifique si el artículo 2 permitiría la transferencia de un perro de categoría prohibida a un nuevo dueño o cuidador.</p>	<p>El artículo no permite la transferencia. Continúa siendo un delito vender, intercambiar o regalar un perro de la categoría del artículo 1 o tenerlo bajo su posesión a menos que el perro haya sido eximido. La transferencia de cuidador se permite en algunas circunstancias. El artículo asegura que el juez considere la reputación del dueño al tiempo de evaluar si el perro representa un peligro para la seguridad pública. Esto incluye la posibilidad de tal evaluación en las limitadas circunstancias en las que la transferencia de cuidador se permite. El Gobierno reglamentará por medio de una Orden las circunstancias en las que se autorice la transferencia.</p>
<p>Medidas ausentes</p>		
	<p>12. La Comisión se muestra decepcionada con la acción del Gobierno el cual no ha reconocido los beneficios para el público y para las fuerzas del orden de la refundición de la variada legislación sobre el control y la crianza de perros. Si bien la Comisión reconoce la inquietud de DEFRA en mantener los recursos legales tanto en la legislación como en el Derecho consuetudinario, el Ministerio no ha convencido a la Comisión de que la refundición traería aparejada la disminución de las opciones legales disponibles. Una sola ley unificada proporcionaría una serie de medidas claras e integrales para quienes tengan que aplicar la legislación sobre los perros.</p>	<p>El Gobierno siente gran presión para legislar lo antes posible y modificar la Ley sobre los perros peligrosos de 1991. El Proyecto de Ley sobre el comportamiento anti-social, disposiciones penales y de la policía de 2013 proporcionan un medio legislativo para realizar los cambios eficiente y eficazmente. La refundición de la legislación no resultaría en legislación modificada y retrasaría las modificaciones en la Ley sobre los perros peligrosos que se necesitan ya. El Gobierno opina que es más importante utilizar el tiempo de las Cámaras para tramitar la legislación modificatoria que aumentará la seguridad pública. El amplio documento orientativo sobre los perros que fundamenta el Proyecto de ley incluirá toda la legislación pertinente a los perros y cómo las autoridades pueden utilizarla para abordar a los dueños irresponsables y alentar comportamientos más responsables.</p>

Artículo	Recomendación de la Comisión	Respuesta del Gobierno
	<p>13. La Comisión opina que la reglamentación sobre la crianza de los perros y las medidas de control de los perros tendrían que reunirse en un solo lugar, reconociendo el hecho de que la crianza irresponsable de perros y las prácticas deficientes en la crianza pueden causar la agresión y la falta de control en algunos perros. Reiteramos la recomendación en nuestro dictamen anterior que toda persona que críe más de dos camadas de cachorros por año debería obtener una licencia del gobierno local.</p>	<p>Todo criador que venda perros necesita tener una licencia para ello. El negocio de venta de perros se entiende como toda persona que comercie con ellos. La referencia a cinco camadas representa el umbral máximo y garantiza que, sin importar si el criador tiene un negocio, una vez que tenga cinco camadas por año necesitará la licencia. Es posible tener una sola camada por año y tener un negocio de venta de perros y así tener que conseguir una licencia.</p>
	<p>14. La Comisión apoya el trabajo del Gobierno con el Grupo de Asesoramiento sobre Asuntos Publicitarios con Mascotas para desarrollar un Código de buenas prácticas para apoyar el bienestar de los animales que se venden en línea.</p>	<p>El Gobierno agradece el apoyo de la Comisión en esta importante labor. Las normas mínimas para las páginas web se publicarán pronto.</p>
	<p>15. La Comisión recomienda que el Gobierno reconsidere su rechazo a la recomendación previa de dar a las fuerzas del orden facultades adaptadas para abordar a los perros agresivos antes de que lastimen a las personas o animales. Además, DEFRA debe calcular el costo actual de gestionar a los perros fuera de control y compararlo con las ventajas de introducir medidas como los Avisos de Control de Perros. El público necesita tener la confianza de que una inversión inicial de este tipo producirá, a largo plazo, al disminuir el número de ataques de perro, ahorros para la policía, los gobiernos locales, la salud pública y las personas y la comunidad.</p>	<p>El Gobierno concuerda con la Comisión acerca de la necesidad de proporcionar a las autoridades medios preventivos para encarar a los dueños irresponsables. El Gobierno tiene confianza en las medidas disponibles: Aviso de Protección a la Comunidad y Mandato judicial de prevención de molestias, ya que estos son lo suficientemente flexibles para hacer lo que los Avisos de Control de Perros pueden lograr y más. DEFRA no ha realizado un análisis de costo-beneficio. El Gobierno está comprometido a alentar a los dueños de perros a ser responsables.</p>
	<p>16. La Comisión estima que es esencial que las perreras y las fuerzas del orden cuenten con los medios adecuados suministrados por los gobiernos locales. Por ello la Comisión recomienda que DEFRA borre de su Documento Orientativo el requisito de que los gobiernos locales tengan que proporcionar servicio de perrera fuera de horario de oficina cuando “sea conveniente.”</p>	<p>La manera de asignar recursos locales es una cuestión para los gobiernos locales y se basa en las prioridades que éstos tienen. Los gobiernos locales deben cumplir sus obligaciones legales. No hay planes para modificar el documento orientativo en este sentido.</p>
	<p>17. La Comisión acepta el hecho de que la prohibición actual de ciertas razas con acuerdo a la Ley sobre los perros peligrosos de 1991 no ha prevenido los ataques de perros. No es beneficioso que la normativa se concentre en un tipo de raza ya que cualquier perro puede volverse agresivo en las manos de un dueño irresponsable. La normativa debería enfocarse en la prevención de ataques mediante el mejor comportamiento de criadores y dueños.</p>	<p>El Gobierno reconoce la posición de la Comisión en este aspecto. No hay planes para derogar el artículo 1 de la Ley sobre los perros peligrosos de 1991. La Policía apoya las disposiciones actuales. Las modificaciones a la Ley sobre los perros peligrosos de 1991 refuerzan el marco jurídico con respecto a los perros peligrosos luego de un ataque, y esto se aplica a un perro de cualquier raza.</p>

4. Conclusión

Hemos dividido las conclusiones en dos partes. Primeramente, nos referiremos el caso concreto en el que hemos trabajado. En segundo lugar, ofreceremos una conclusión global sobre el estudio pre-legislativo.

4.1 El estudio pre-legislativo de la modificación de la Ley sobre los perros peligrosos

Seguir las etapas del ejemplo práctico, o sea el estudio pre-legislativo sobre la modificación de la Ley sobre los perros peligrosos de 1991, nos ha dado la oportunidad de estudiar sus diferentes fases. Empezando con la consulta del Gobierno; recordemos que el Gobierno ya tenía una orientación política sobre cómo proceder en relación a los perros peligrosos. El Gobierno organizó la consulta para verificar si sus propuestas serían bien recibidas por la sociedad o si cabría revisar y modificar algunas propuestas.

Es importante entonces que una consulta despegue y se formule a partir de ciertas propuestas del Gobierno. Para que la consulta sea eficaz, como en este caso, el Gobierno debería conocer la problemática y tener al menos una política orientada a la solución de la misma. Dudamos de la eficacia de una consulta en la que el Gobierno no tiene una idea clara y busque generar una “lluvia de ideas.”

Segundo, en esta consulta, aunque el Gobierno la canalizó hacia ciertos sectores especializados de la población (ver el cuadro (1)) que tenían algo que ver con la temática de los perros (peligrosos), permitió a todos los ciudadanos interesados en el tema que se expresaran al respecto desde organizaciones a individuos, esto es señal de un proceso democrático. La consulta se condujo de acuerdo a la normativa para consultas³⁶ lo cual ofrece ciertas garantías de que el proceso será justo y no será manipulado.

Tercero, la respuesta a la consulta se hizo pública y fue presentada en un documento de una longitud manejable de modo que los ciudadanos interesados en el tema fueran capaces de descargarlo a sus ordenadores y acceder a la informa-

36 Cabinet Office *Code of Practice on Consultations* July 2017 www.bis.gov.uk/policies/bre/consultation-guidance

ción fácilmente (lo mismo hay que decir de todas las fases - la facilidad para encontrar la documentación es en sí una muestra de transparencia).

El Gobierno, armado de toda la información que había recogido en la consulta popular, ajustó su Proyecto de ley el cual luego envió a la Comisión parlamentaria para realizar el estudio pre-legislativo. Es importante notar que la consulta popular fue de suma utilidad para la Comisión ya que gran parte del trabajo de la Comisión que consiste en reunir pruebas y oír testimonios, ya estaba hecho por la consulta. La Comisión, estudió el borrador del Proyecto de Ley y proporcionó su dictamen al Gobierno. El Gobierno consideró estas propuestas y la mitad de ellas las aceptó, modificando a su vez el Proyecto de Ley, tres propuestas aceptó parcialmente y rechazó, motivándolo, siete de ellas. Al llegar el Proyecto de Ley a la primera lectura de la Cámara, la versión ha sido mejorada gracias a este proceso.

4.2 Las buenas prácticas del estudio pre-legislativo

Este ejemplo es una instancia de buena práctica del uso del estudio pre-legislativo en el Parlamento británico. Es muy probable que si no hubiese sido sujeto al estudio pre-legislativo, la versión del Proyecto que se habría presentado a la Cámara para su tramitación habría sido menos consensuada y quizá defectuosa, con solicitudes de enmienda y por ende con una tramitación más prolongada. Además, el estudio pre-legislativo permite una vida útil más larga de la legislación ya que el trabajo realizado permite llegar a un proyecto de ley más perfeccionado. Incluso, a la hora de realizar una evaluación *ex post*, los trabajos de evaluación *ex ante* serán útiles para verificar si los objetivos de la ley fueron alcanzados.

Lord Puttnam, quien fuera presidente de Comisión en dos casos de evaluación pre-legislativa, comentaba que para él una de las ventajas más importantes del estudio pre-legislativo es que los miembros de la Comisión desarrollan una especialización en el tema, esta labor es de naturaleza multipartidista y trabajan juntos para valorar los méritos de un Proyecto confrontándolo a las pruebas que la Comisión recibe y emitiendo una opinión informada acerca de la mejor manera de proseguir con el borrador del Proyecto de ley que tienen enfrente.³⁷

37 Lord PUTTNAM of QUEENSGATE “The role and importance of pre-legislative scrutiny in Parliamentary life” conferencia presentada el 12.12.2018 en la serie de Conferencias abiertas del Parlamento de Westminster. <https://www.parliament.uk/get-involved/education-programmes/universities-programme/university-teaching-resources/the-role-and-importance-of-pre-legislative-scrutiny-in-parliamentary-life/>

Como veíamos al comienzo, la legislación española apunta a la evaluación *ex ante* por el Ejecutivo. Nuestra investigación no logró descubrir ejemplos de evaluación *ex ante* a nivel parlamentario. Tal vez este sea la segunda fase de la incorporación de la evaluación *ex ante* que en España actualmente concierne al Ejecutivo. Hemos visto las ventajas en utilizar esta herramienta y las Cortes Generales están dotadas ya de comisiones permanentes que podrían integrar este tipo de trabajo de estudio pre-legislativo. Emplear el estudio pre-legislativo bien requiere recursos y organización pero, como dice la Comisión para la Reforma Legal inglesa, el tiempo invertido en la fase de consultación y en la fase de desarrollo de la política puede conllevar al ahorro de tiempo y recursos en las fases posteriores del procedimiento legislativo.³⁸ Por ello, si en España la evaluación *ex ante* ha de ser una herramienta no solo a nivel del Ejecutivo sino a nivel de la Legislatura, como en el caso británico, será necesario facilitar los recursos para realizar un trabajo completo. En este sentido, establecer una organización similar a la Unidad de Estudios Pre-legislativos de la Oficina de Comisiones (*Committee Office Scrutiny Unit*) sería un primer paso para apoyar el trabajo de las Comisiones para estudios de borradores pre-legislativos. La pericia técnica de esta Unidad se desarrolla y amplía cada vez que brinda apoyo a una Comisión en un nuevo estudio pre-legislativo, es decir que a la larga lo que puede parecer un gasto en establecer este recurso se transforma en inversión ya que crece en eficacia y experiencia con el correr del tiempo. Como vimos en el ejemplo, el Gobierno tiene que encontrar maneras más ágiles de trabajar. Quizás, la forma en que DEFRA se organizó en el ejemplo tratado pueda inspirar algunas ideas para desarrollar de la evaluación *ex ante* en los Ministerios españoles.

Finalizamos con las palabras de Lord Puttnam, para quien el éxito de la evaluación *ex ante* reside en construir un ambiente en el que la profundidad y extensión de los temas se tratan con la seriedad que les corresponde y en el que el Gobierno es capaz de reconocer con humildad que no siempre tiene la razón y se muestra indulgente para escuchar propuestas diferentes.³⁹

38 Law Commission of England and Wales *Written evidence to the House of Lords Constitution Committee's large-scale inquiry into the legislative process* 14 October 2016. <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/written/41141.html>

39 Lord PUTTNAM op cit

RESUMEN

Este artículo se enfoca en el uso de la evaluación *ex ante* por la legislatura (estudio pre-legislativo). Comienza presentando un breve resumen de la normativa existente en España en materia de evaluación *ex ante* que concierne al Ejecutivo para luego adentrarse en el uso de la evaluación *ex ante* por Parlamento británico. Señala sus antecedentes, revisa su uso actual e ilustra su funcionamiento con un caso en concreto. Finalmente, plantea si esta herramienta podría ser adaptada para las Cortes Generales.

ABSTRACT

This article focuses on the use of *ex ante* evaluation by the legislature (pre-legislative scrutiny). It opens with a brief summary of the law in Spain on *ex ante* evaluation that deals with the Executive and then examines the use of pre-legislative scrutiny by the British Parliament. It starts with its background, introduces the current use of pre-legislative scrutiny and uses an example to illustrate how it works. Finally, it suggests whether this tool could be adapted and be used by the Spanish legislature.

PALABRAS CLAVE

Legislación – calidad de las normas – parlamento británico – estudio pre-legislativo – procedimiento

KEY WORDS

Legislation – quality of legislation – British Parliament – pre-legislative scrutiny – procedure