

En Logroño, a 30 de octubre de 2019, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. José M^a Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José Luis Jiménez Losantos, así como la del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro Prusén de Blas por motivo justificado y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

104/19

Correspondiente a la consulta formulada por el Consejo de Gobierno de la CAR sobre la interposición, por dicho Consejo, de un recurso de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional, contra determinados preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los animales de la CAR, en los términos fijados en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 14 de febrero de 2019.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En el presente dictamen utilizaremos las siguientes siglas y abreviaturas:

- ATC= Auto del Tribunal Constitucional.
- BOE= Boletín Oficial del Estado.
- BOPLR= Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución Española vigente.

-DA= Disposición Adicional.

-DF= Disposición Final.

-EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente, según la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.

-FJ= Fundamento Jurídico o de Derecho.

-LCA'07= Ley (estatal) 32/2007, de 11 de noviembre, para el Cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

-LCCR= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

-LCEN'89= Ley (estatal) 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (derogada por la LPNB'07).

-LEC= Ley (estatal) 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

-LJCA= Ley (estatal) 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

-LOPS'15= Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la seguridad ciudadana.

-LOT= Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

-LOTUR= Ley (de la CAR) 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

-LPACat'08= Texto refundido de la Ley (catalana) de Protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril.

-LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

-LPAn'18= Ley (de la CAR) 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los animales (vigente).

-LPAn'95= Ley (de la CAR) 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales (derogada).

-LPNB'07= Ley (estatal) 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio natural y de la biodiversidad.

-LSAn'03= Ley (estatal) 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal.

-PILP= Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular.

-PTC= Providencia del Tribunal Constitucional.

-RCas= Recurso de casación.

-RCCR'02= Reglamento del CCR, aprobado por Decreto 8/2202, de 24 de enero.

-RI= Recurso de inconstitucionalidad.

-STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

-STS= Sentencia del Tribunal Supremo (se indica a continuación el número de la Sala sentenciadora).

-TC= Tribunal Constitucional.

Segundo

El Parlamento de La Rioja aprobó la vigente Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los animales de la CAR (LPAn'18), que fue publicada en el BOR de 30 de noviembre de 2018, y en el BOE de 14 de diciembre de 2018.

Tercero

El Consejo de Gobierno de la CAR (por escrito de Excmo. Sr. Consjero de Administración Pública y Hacienda de 1 de marzo de 2019) remitió a este Consejo Consultivo, para dictamen, la siguiente documentación:

-Informe, de 13 de febrero de 2019, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura del Gobierno de La Rioja, por el que se propone al Consejo de Gobierno la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LPAn'18 (arts. 6.2.c), 7.4, 7.28, 11.2, 12.2.b) y 39.1.a).

-Informe, de 14 de febrero de 2019, de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que amplía los preceptos susceptibles de ser objeto de recurso a los siguientes: art. 10 (apartados 2 y 3), art. 35, art. 39 (en relación con los arts. 30 y 42), art. 43 (apartados a), b) y e), art. 44.a), art. 45 (apartados 1.a) y 1.d), art. 47, arts. 55 y 56 (en relación con el art. 7).

-Diligencia, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 14 de febrero de 2019, por la que se propone al Consejo de Gobierno la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos señalados por los Servicios Jurídicos.

-Certificado, expedido por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior el 21 de febrero de 2019, acreditativo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión de 15 de febrero de 2019, acordó la interposición de recurso de inconstitucionalidad “*contra determinados preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 14 de febrero de 2019*”.

Cuarto

Como antecedente de interés es necesario señalar también que, contra diversos preceptos de la LPAn'18, se hallan actualmente en tramitación, ante el Tribunal Constitucional, dos recursos de inconstitucionalidad (RI):

-El RI núm. 1195/2019, “*promovido por el Consejo de Gobierno de la Rioja, contra los arts. 6.2.c); 7.4; 7.28; 10.2 y 10.3; 11.1 y 2; 12.2.b); 30; 35; 39.1.a); 42.a); 43.a), b) y e); 44.a); 45.1.a), d) y e); 47; 54.6 y 55.1, 2, 3, 5, 12 a 15, 21, 22 y 29 de la Ley*”, que ha sido admitido a trámite por PTC de 4 de junio de 2019 (BOE de 12 de junio de 2019).

-El RI núm. 1203/2019, “*promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, contra los artículos 1; 2.1; 2.2.g); 5.e); 5.i); 5.o); 6.1; 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h), y l); 7, números 3, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 14, y 28; 11.1 y 2; 12.2, letras a) y b); 15; 39.1.a); 45.1.e); 54, números 6 y 19; 55.1; 56.1, letras b) y c); y 56.4, letras b), c), d), e) y f), de la Ley*”, que ha sido admitido a trámite por PTC de 26 de marzo de 2019 (BOE de 3 de abril de 2019).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 1 de marzo de 2019 y registrado de entrada en este Consejo el día 4 de marzo de 2019, el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de fecha 6 de marzo de 2019, firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 7 de marzo de 2019, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo en materia de recursos de inconstitucionalidad.

1. El presente dictamen reviste carácter *preceptivo*, según los arts. 11-d LCCR y 12.2-D RCCR'02, a cuyo tenor el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en caso de recursos de inconstitucionalidad que se planteen ante el TC por el Gobierno de La Rioja, “*con carácter previo o posterior a la interposición de recurso*”, con la precisión de que, “*en este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta*”.

2. En este caso, la consulta motivadora de este dictamen tuvo entrada en este Consejo el 4 de marzo de 2019, esto es, *después* de la fecha (15 de febrero de 2019) del *Acuerdo* por el que el Gobierno de La Rioja dispuso la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Además, aunque la documentación remitida a este Consejo Consultivo no especifica la fecha en que los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja presentaron ante el TC la *demanda iniciadora del procedimiento* de inconstitucionalidad (art. 33.1 LOTC), esta presentación en principio tuvo que tener lugar, como fecha más tardía, el 1 de marzo de 2019.

Cabe suponerlo así por los siguientes motivos: **i)** porque el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad es de tres meses desde la publicación de la disposición legal impugnada (art. 33.1 LOTC); **ii)** porque la publicación a la que se refiere el art. 33.1 LOTC es, en el caso de las Leyes autonómicas, la que se practica en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, aunque luego, adicionalmente, esas Leyes se publiquen también en el BOE (ATC 620/1989 y STC 39/2014, por todos); **iii)** porque el TC ha interpretado el art. 33.1 LOTC en el sentido de considerar que el plazo de tres meses previsto por ese precepto se inicia al día siguiente al de la publicación de la Ley en el Boletín Oficial correspondiente y concluye a los tres meses del día de su inicio (SSTC 148/1991 y 39/2014, por todas); **iv)** porque la publicación de la LPAn'18 en el BOR tuvo lugar el 30 de noviembre de 2018; y **v)** porque, comenzando a computarse el plazo al día siguiente, 1 de diciembre de 2018, el plazo para la interposición del recurso, mediante la presentación del escrito de demanda, concluyó tres meses después, el 1 de marzo de 2019.

En definitiva, de haber sido así las cosas, y de haberse presentado el recurso el 1 de marzo de 2019, o en fecha anterior, también *la propia demanda rectora* del recurso de

inconstitucionalidad se habría presentado ante el TC *antes* de que la consulta fuera recibida por el Consejo Consultivo, lo que acaeció el 4 de marzo de 2019.

3. La posibilidad de que el dictamen del Consejo Consultivo se emita tras la presentación del recurso de inconstitucionalidad está contemplada expresamente por el art. 11-d LCCR que, ciertamente, permite que el dictamen del Consejo se evacúe, no sólo “*con carácter previo*”, sino también “*con posterioridad*” a la interposición del recurso. En tal caso, el art. 11-d LCCR exige que se acuerden simultáneamente la presentación del recurso y la petición de dictamen al Consejo Consultivo.

Con todo, como es fácil advertir, en el escenario que nos ocupa, al haberse interpuesto el recurso *antes* de haber tenido entrada la consulta en este Consejo, la funcionalidad y eficacia de nuestra intervención se ve inevitablemente mermada, ya que, si el escrito iniciador del procedimiento de inconstitucionalidad es el de demanda y, si, en esa demanda, deben incluirse por la representación procesal del Gobierno impugnante los argumentos jurídicos que sostienen el reproche de inconstitucionalidad a unos u otros preceptos de la LPAn’18 (art. 33.1 LOTC), el posterior dictamen del Consejo Consultivo poco puede aportar al contenido alegatorio del recurso mismo, o contribuir a formar el parecer del Gobierno sobre la procedencia de impugnar, o no, unos u otros artículos de la Ley contra la que el recurso se ha dirigido.

4. Esto dicho, y aun en el escenario descrito, el presente dictamen puede servir, aunque sea ya más limitadamente, para suministrar al Gobierno elementos de juicio ilustrativos sobre la problemática puesta de relieve por el RI núm. 1195/2019. Elementos de los que naturalmente puede hacer uso –si lo tiene por conveniente– a los efectos de los arts. 80 y 86.1 LOTC y 20 LEC, conforme a los cuales, una vez entablado el recurso, corresponde al Gobierno autonómico la disposición sobre su propia acción procesal.

Ello es así porque, a los recursos de inconstitucionalidad, se les aplican, supletoriamente, los preceptos de la LEC atinentes, entre otras materias, al “*desistimiento*” (art. 80 LOTC, en relación con el art. 20 LEC); desistimiento que, según ha recordado el TC al aplicar el art. 86.1 LOTC, constituye una “*forma admitida para poner fin a un recurso de inconstitucionalidad*”, naturalmente, siempre que por el propio TC “*no se advierta interés constitucional que justifique la prosecución del proceso hasta su finalización por Sentencia*” (ATC 155/2014, con cita del ATC 40/2014, por todos).

Segundo

Examen de la legitimación del Gobierno de La Rioja para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley del Parlamento de La Rioja.

1. A juicio de este Consejo, la principal cuestión que suscita la interposición por el Gobierno autonómico de un recurso de inconstitucionalidad contra ciertos preceptos de la LPAn'18, es, precisamente, la *legitimación activa* del Gobierno de La Rioja para impugnar ante el TC una Ley del Parlamento de La Rioja; esto es, una Ley de *su propia* Comunidad Autónoma.

Al respecto, el art. 162.1.a) CE establece que: *“1. Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas”*. Por su parte, el art. 32.2 LOTC determina que: *“Dos. Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto”*.

2. Conforme a la interpretación que el TC ha dado a este bloque normativo (art. 162.1-a CE, más art. 32.2 LOTC) las Asambleas Legislativas y los Gobiernos de las CCAA sólo están activamente legitimados para impugnar, por la vía del recurso de inconstitucionalidad, leyes, disposiciones normativas y demás actos con fuerza de Ley en los que concurran dos requisitos: **i)** que procedan del Estado; y **ii)** que afecten al ámbito de autonomía de la Comunidad a la que pertenezcan el ejecutivo o el legislativo autonómico demandantes.

A *contrario*, y según esa interpretación, un Gobierno autonómico no está legitimado para impugnar, como en este caso sucede, una Ley aprobada por la Asamblea Legislativa de *su propia* Comunidad Autónoma. Así lo razona la STC 223/2006, en un asunto en el que el TC dio inicialmente curso al RI núm. 3394/1997, interpuesto por el Gobierno de Extremadura contra cierta Ley autonómica extremeña (PTC de 14 de octubre de 1997, según expone el Antecedente 10º de la STC 223/2006); pero, al dictar Sentencia, el TC acordó, finalmente, inadmitir ese recurso, razonando que:

***“De acuerdo con el art. 32.2 LOTC, los Órganos Colegiados Ejecutivos de las CCAA sólo están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. Carecen, por tanto, de legitimación para recurrir, en vía directa, contra las leyes, las disposiciones o los actos con fuerza de Ley de su propia Comunidad Autónoma.*”**

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura intenta superar esta conclusión sosteniendo, por un lado, que el art. 162.1 a) CE legitima a los Órganos Colegiados Ejecutivos de las CCAA para interponer el recurso directo con carácter general, sin las limitaciones que a su capacidad se han introducido en la Ley Orgánica de este Tribunal.

Alude, asimismo, a la desaparición (en el trámite de publicación de la Ley Orgánica) de un tercer apartado del art. 32 LOTC, en el que precisamente se reconocía la legitimación de los Ejecutivos autonómicos para recurrir ante el Tribunal Constitucional contra leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las respectivas Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Por su lado, el Ministerio público propone una interpretación de los arts. 162.1 a) CE y 32 LOTC que hace de éste una norma limitativa de la legitimación general reconocida en el primero, en el sentido de que la legitimación de los Gobiernos autonómicos sería la regla respecto de todo tipo de ley [art. 162.1 a) CE], en tanto que el art. 32 LOTC añadiría una condición para el caso de las leyes del Estado, que sólo podrían ser impugnadas por las Comunidades Autónomas si afectasen al ámbito propio de autonomía.

El art. 32 LOTC sería, por tanto, una norma limitativa de la legitimación de las Comunidades Autónomas, pero no por excluir la posibilidad de que impugnen normas autonómicas [para lo que basta el título del art. 162.1 a) CE], sino porque somete a condición su capacidad para recurrir contra leyes del Estado.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura observa que el actual régimen de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad plantea algunas disfunciones; señaladamente la de hacer imposible la impugnación por esa vía de normas autonómicas con rango de ley por parte de órganos de la propia Comunidad Autónoma (o de las minorías que forman parte de esos órganos), con el efecto de que la defensa de la constitucionalidad de las normas autonómicas con rango de ley (particularmente en su contraste con los respectivos Estatutos de Autonomía) queda en manos de órganos estatales o de determinadas minorías que puedan formarse en éstos.

*Frente a tal observación ha de advertirse que, cualquiera que sea la valoración que, en un plano de iure condendo, se considere (que) merece, **en el momento presente, el establecido en la LOTC es el modelo vigente y a él deben ajustarse los pronunciamientos de este Tribunal.***

***La interpretación del régimen de legitimación diseñado en nuestra Ley Orgánica que proponen tanto el recurrente como el Fiscal conduciría, sencillamente, a la contravención de lo claramente preceptuado en el art. 32 LOTC.** La suerte que hubiera corrido en la fase de elaboración parlamentaria el desaparecido apartado 3 de este artículo no permite que, en un intento de hacer prevalecer una supuesta o eventual voluntad del legislador frente al tenor literal de la ley, se interprete la Ley Orgánica de este Tribunal en un sentido manifiestamente contrario a la literalidad de sus preceptos. El apartado no incluido en el texto promulgado del art. 32 LOTC es, jurídicamente, una norma inexistente; y lo es a todos los efectos, incluso como pauta interpretativa de los apartados que sí existen en Derecho, pues el entendimiento de la norma a que esa pauta llevaría sería contrario al que resulta de su interpretación literal y de su conjunción sistemática con la totalidad de la Ley.*

Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), si la regulación establecida en ésta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [a los que no cabe considerar que se opone la concreción de la legitimación de los Órganos Colegiados Ejecutivos de las CCAA para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, extremo cuya inclusión en la LOTC concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las

Comunidades Autónomas, reconocida en principio por el art. 162.1 a) CE, conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE], no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC.

El art. 32.1 LOTC reconoce una legitimación incondicionada para impugnar normas con rango de ley a una serie de sujetos entre los que no figuran los Ejecutivos y Legislativos autonómicos; a éstos sólo se les confiere, en el apartado 2 del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado.

El hecho de que un apartado 3, no incluido en el texto promulgado de la LOTC, les reconociera también legitimación para impugnar leyes de la propia Comunidad Autónoma acredita, por lo demás, que se consideró en su momento necesario incluir en la Ley un apartado específico a fin de establecer la legitimación que ahora se quiere admitir. No habiendo entrado, finalmente, en vigor ese apartado, su inexistencia en Derecho supone que la regla de los apartados 1 y 2 excluye una interpretación extensiva de su alcance.

*En consecuencia, **procede inadmitir** el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 por falta de legitimación para plantearlo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura”.*

3. Como bien advierten los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja en su informe de 14 de febrero de 2019, la cuestión, además de ser controvertida doctrinalmente, fue objeto de posiciones encontradas en el procedimiento al que puso término la STC 223/2006, en el cual, el Gobierno autonómico entonces impugnante y el Ministerio Fiscal sostuvieron las interpretaciones que la propia STC 223/206 describe y analiza detalladamente. A saber: **i)** que el art. 162.1-a CE podría interpretarse como atributivo de una legitimación general a los Poderes Legislativos y Ejecutivos autonómicos para la impugnación de cualesquiera leyes, de suerte que el art. 32.2 LOTC sólo se aplicaría a los recursos interpuestos por los órganos autonómicos contra Leyes estatales, siendo así que, en ese sólo caso, se exigiría que el recurso se fundara en la vulneración de ámbitos competenciales propios; **ii)** que, por razones de jerarquía normativa, el art. 32.2. LOTC no puede restringir el ámbito de legitimación que resultaría del art. 162.1-a CE; y **iii)** que el actual régimen de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad frente a leyes autonómicas limita esa legitimación a ciertos órganos estatales, lo que pugnaría con la relevancia institucional del recurso de inconstitucionalidad, como instrumento nomofiláctico enderezado a la defensa normativa de la Constitución.

Además, frente a la STC 223/2006 se formularon varios votos particulares que cuestionaron la adecuación al tenor literal del art. 162.1-a CE del alcance de la legitimación activa delimitado por el art. 32.2 LOTC.

Sin embargo, y sin negar que las razones aludidas pudieran considerarse de peso, lo cierto es que, por mayoría de sus miembros, el TC, supremo intérprete de la CE y sometido sólo a ella y a su propia Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), consideró que, de acuerdo con los arts. 162.1-a CE y 32.2 LOTC, la legitimación de los Gobiernos

autonómicos se restringe a la impugnación de normas legales del Estado que afecten al respectivo ámbito competencial autonómico; y no se extiende a la impugnación de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley procedentes de otras instancias y, señaladamente, de las Asambleas Legislativas de sus respectivas CCAA.

4. Sirvan las anteriores consideraciones para advertir que, en el caso de que el TC mantenga, en el RI núm. 1195/2019, interpuesto por el Gobierno de la CAR, el mismo criterio que ya sostuvo en la STC 223/2006, sobre el RI núm. 3394/97, interpuesto por el Gobierno de Extremadura, ello conllevará, necesariamente, la inadmisión del precitado recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la CAR contra la LPAn'18.

Como ya aconteció en el asunto al que se refiere la STC 223/2006, la circunstancia de que el propio TC haya admitido inicialmente a trámite el RI 1195/2019, interpuesto por el Gobierno de la CAR (como así ha sucedido, por PTC de 4 de junio de 2019), todo lo más, permite anticipar que el recurso será resuelto por Sentencia, pero no que en esa futura STC vaya a pronunciarse sobre el fondo del recurso, pues esa admisión *a limine litis* se entiende sin perjuicio de la posibilidad que tiene el TC de plantearse, en Sentencia y como cuestión previa, la legitimación activa del Gobierno de la CAR para promover el recurso, legitimación que constituye un presupuesto necesario para que el TC pueda entrar a conocer sobre el fondo del RI núm. 1195/2019.

En definitiva y a reserva de que se produzca un hipotético cambio de criterio por parte del TC, el RI núm. 1195/2019 estaría llamado a ser inadmitido en aplicación de la doctrina sentada por la precitada STC 223/2006; riesgo que, sin embargo, no alcanza, en principio, al RI núm. 1203/2019 que, como se ha expuesto, ha sido interpuesto por más de 50 Diputados y Senadores contra diversos preceptos de la misma LPAn'18, al amparo de la legitimación que les confieren los arts. 162.1-a y 32.1 LOTC.

Tercero

Motivos de impugnación contenidos en el informe de 14 de febrero de 2019, de los Servicios Jurídicos de la CAR.

1. Como hemos adelantado, los Servicios Jurídicos del Gobierno de la CAR apreciaron, en su informe de 14 de febrero de 2019, que los preceptos de la LPAn'18 que podían resultar contrarios a la CE son los arts. 6.2.c); 7.4; 7.28; 10.2 y 10.3; 11.1 y 2; 12.2.b); 30; 35; 39.1.a); 42.a); 43.a), b) y e); 44.a); 45.1.a), d) y e); 47; 54.6 y 55.1, 2, 3, 5, 12 a 15, 21, 22 y 29 LPAn'18.

2. Al respecto, cumple recordar que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la LPAn'18, este Consejo Consultivo ha tenido oportunidad de emitir dos dictámenes.

-El **D.2/17**, de 13 de enero, en el que el Consejo se pronunció sobre la consulta, recabada por la Mesa del Parlamento de La Rioja, en relación con la PILP, de Protección de los animales, tal como esta fue presentada por sus promotores. El contenido de dicha PILP fue publicado en el BOPLR, núm. 41, de 1 de abril de 2016 (Serie A). Aquella consulta se planteó en un estadio preliminar del procedimiento parlamentario, pues a la Mesa del Parlamento le suscitaba dudas si la iniciativa debía siquiera ser admitida a trámite.

-El **D.85/18**, de 14 de septiembre, en el que el Consejo analizó, también a petición de la Mesa del Parlamento de La Rioja, el texto publicado en el BOPLR núm. 207, de 2 de julio de 2018 (Serie A), que era el resultado del dictamen aprobado por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de dicho Parlamento de La Rioja, en su sesión de 27 de junio de 2018.

3. Una vez que fue admitida a trámite, por el Parlamento de La Rioja, lo que, en su origen, era una PILP, el texto embrionario de ésta sufrió notables mutaciones, tanto técnicas como sustantivas (adiciones y supresiones de numerosos artículos, alteración del contenido de otros muchos, reenumeración de los preceptos subsistentes y cambios sistemáticos, entre otros aspectos), hasta llegar al texto del dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de dicho Parlamento (sobre el que este Consejo emitió su precitado dictamen D.85/18), y que coincide, ya muy sustancialmente, con el contenido de la LPAn'18 finalmente aprobada.

Por las razones expuestas, el criterio que la LPAn'18 merecía (y merece) a este Consejo Consultivo es el que se pormenorizó *in extenso* en nuestro precitado dictamen D.85/18 y también el que (por las remisiones realizadas en dicho dictamen D.85/18), se había anticipado en nuestro dictamen D.2/17, en relación con algunos preceptos que, hallándose ya en la versión originaria de la PILP, subsistieron a lo largo de la tramitación parlamentaria, y llegaron al dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Parlamento de La Rioja.

4. Por ello, al pronunciarse ahora sobre las dudas de constitucionalidad planteadas por los Servicios Jurídicos en su informe de 14 de febrero de 2019, este Consejo Consultivo no puede sino remitirse a las consideraciones que ya realizamos en nuestro dictamen D.85/18 y, en particular, a aquellos aspectos del texto entonces analizado que suscitaron nuestros reparos u objeciones. Expuestas, muy sucintamente, esas consideraciones son las siguientes:

A) En relación con el **art. 7 (apartados 8, 11, 13 y 14) LPAn'18**, en el FJ 5.3-A, del D.85/18, se señaló que, en esos preceptos, se mantenía prácticamente la misma redacción que en el art. 2.2 (apartados h,j,ll y v) de la PILP. Por ese motivo, el Consejo

dio por reproducido lo ya indicado en el FJ 4.3-C, del D.2/17, a propósito de aquel art. 2.2; y así lo hace también ahora.

B) Sobre las prohibiciones que establece el actual **art. 13 LPAn´18**, el FJ 5.3-C, del D.85/18, insistió en *“la posibilidad de que el Parlamento recabe cuanta información precise de las Entidades representativas de los intereses que pudieran verse afectadas con estas prohibiciones”*.

C) En el D.85/18, también se realizaron observaciones respecto al *“régimen sancionador”*, y, más concretamente, en relación con el cuadro de infracciones establecido por los **arts. 53, 54 y 55 LPAn´18**. Así, en el FJ 5.3-I, del D. 85/18, comparando el texto del dictamen de la Comisión con el de la PILP en materia de tipificación de infracciones, se expuso que, *“pese a que se han producido modificaciones parciales en su contenido, debemos reiterar las manifestaciones manifestadas en nuestro anterior dictamen sobre esta cuestión, por las razones allí expresadas a las que nos remitimos”*.

A su vez, en el D.2/17 (FJ 4.3-N) se había puesto de manifiesto, entre otras cuestiones, que varios apartados de los arts. 42 y 43 PILP, al describir conductas infractoras, se solapaban, total o parcialmente, con conductas que están tipificadas, en unos casos, como delito por el Código Penal, y, en otros, como infracción administrativa por la LOPS´15.

Además, como consideración general, sugerimos en aquel D.2/17 que *“la descripción del cuadro de infracciones administrativas debería aclarar que las conductas tipificadas son infracción administrativa siempre que no constituyan delito”*, observación que debe entenderse acogida por el legislador, pues el **art. 59.1 LPAn´18** establece que el régimen sancionador establecido por la Ley se entiende *“sin perjuicio de aquellas responsabilidades que pudieran corresponderles (a los responsables de las infracciones) en el ámbito civil o penal”*.

5. Observación relativa a los arts. 10.2 y 10.3 LPAn´18.

El RI núm. 1195/2019 y el RI núm. 1203/2019 dirigen su censura jurídica, prácticamente, contra los mismos artículos y apartados de la LPAn´18. Sin embargo, el RI núm. 1195/2019 incluye, entre los preceptos impugnados, los arts. 10.2 y 10.3 LPAn´18, que no figuran entre los que son objeto del RI núm. 1203/2019, o que, al menos, no constan entre los relacionados por la PTC de 26 de marzo de 2019 (BOE de 3 de abril de 2019), dictada en el seno de ese RI núm. 1203/2019. Por ese motivo, los arts. 10.2 y 10.3 LPAn´18 van a ser objeto de un análisis más detallado.

El informe de los Servicios Jurídicos de 14 de febrero de 2019 considera que los arts. 10.2 y 10.3 LPAn´18 podrían ser contrarios a diversos títulos competenciales del

Estado (arts. 149.1.11, 13 y 16 CE), ejercidos mediante la aprobación de dos Leyes estatales: la LCA'07 y la LSA'03.

A) Al respecto, lo primero que debe advertirse es que los arts. 10.2 y 10.3 LPAn'18 se insertan en el art. 10, precepto relativo al “*sacrificio de los animales de compañía*”. Por tanto, se aplican exclusivamente a los animales de compañía, no a otros animales, como los destinados a producción u otros fines.

Siendo ello así, los arts. 10.2 y 10.3 LPAn'18 no pueden, en principio, contravenir la LCA'07, porque esa Ley excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los animales de compañía (art. 2.2-d LCA'07), con las únicas salvedades establecidas en la DA 1ª LCA'07, que extiende la aplicación de dicha LCA'07 a los animales de compañía en materias que son distintas al sacrificio (regulado por el art. 6 LCA'07), y que se ciñen al transporte de animales (art. 5 LCA'07) y a ciertos aspectos del régimen sancionador establecido por la propia LCA'07.

Por ello, en relación con el art. 10.2 LPAn'18, no advierte este Consejo Consultivo motivo de inconstitucionalidad en exigir que el sacrificio de animales de compañía se lleve a cabo por un Veterinario habilitado, más aún cuando la norma no impone ese requisito con carácter taxativo sino, más matizadamente, “*siempre que sea posible*”. A título ilustrativo, el Derecho autonómico comparado ofrece ejemplos en los que se exige el control veterinario en el sacrificio de animales de compañía (así, el art. 11.4 LPACat'08).

B) Por otro lado, tampoco los arts. 10.2 y 10.3 LPAn'18 parecen susceptibles de contravenir la LSA'03.

Repárese en que el propio art. 10.1-a LPAn'18 habilita expresamente el sacrificio de los animales de compañía “*por motivos de... sanidad animal*”, por lo que ninguna distorsión se produce entre el art. 10 LPAn'18 y la LSA'03 que, precisamente, regula el sacrificio de animales (incluidos los de compañía, art. 2-a y 3.3 LSA'03) por motivos sanitarios (arts. 8.1-d, 17.1-g) y 20 LSA'03).

En definitiva, ambas normas legales, la autonómica (LPAn'18) y la estatal (LSA'03), son plenamente coherentes entre sí pues, interpretadas conjuntamente, prevén, permiten y regulan el sacrificio de animales de compañía cuando lo justifiquen razones de sanidad animal.

C) Por lo demás, el art. 10.2 LPAn'18 establece que el sacrificio de los animales de compañía debe hacerse “*siempre que sea posible*” de forma “*indolora, empleando métodos que garanticen el mínimo sufrimiento*”. En nuestro dictamen D.2/17 ya analizamos, sobre los arts. 4.1 y 4.2 del texto que, en aquella ocasión, se sometió a nuestro parecer, que tales preceptos no distinguían, a efectos del régimen aplicable al sacrificio de

animales, entre los animales de compañía, por un lado, y los animales de producción objeto de matanza, por otro; y, por ello, razonábamos, sobre estos últimos, que *“lo que proscriben el art. 3.1 del Reglamento comunitario [1099/2009, de 22 de diciembre] y el art. 3.1 RD 37/2014 es el “dolor, angustia o sufrimiento evitable”, o los “innecesarios” según el art. 6.1 de la LCA’07; pero estas disposiciones no excluyen, de modo radical, la posibilidad de que se produzca algún grado de sufrimiento, ni imponen que el sacrificio tenga que ser, en todo caso, indoloro como establece el analizado art. 4 de la PLIP”*.

Pero, si bien se observa, el art. 10 de la LPAn’18 se limita exclusivamente a los animales de compañía, excluyendo, como se ha señalado, a los de producción u otros.

Desde esta óptica, no se observa que la LPAn’18 invada competencias estatales al imponer que el sacrificio de los animales de compañía (únicos a los que se refiere el analizado art. 10 LPAn’18) se realice de forma *“indolora, empleando métodos que garanticen el mínimo sufrimiento”* (art. 10.2 LPAn’18), debiendo señalarse, además, que ni siquiera la norma autonómica proscribía de raíz la posibilidad de un cierto sufrimiento del animal de compañía, dado que se limita a exigir que los métodos utilizados garanticen que tal padecimiento sea *“el mínimo”* y a matizar que tales formas de sacrificio deberán llevarse a cabo *“siempre que sea posible”*.

Una vez más, otras CCAA han aprobado regulaciones de sentido muy parecido a la contenida en la LPAn’18. Así, el art. 11.1 LPACat’08 dispone, respecto de todo tipo de animales (no sólo los de compañía) que su sacrificio se realizará *“en la medida en que sea técnicamente posible, de manera instantánea, indolora y previo aturdimiento del animal, de acuerdo con las condiciones y los métodos que se establezcan por vía reglamentaria”*.

6. Observación relativa al art. 35 LPAn’18.

En su informe de 14 de febrero de 2019, los Servicios Jurídicos razonan que también puede ser inconstitucional el **art. 35 LPAn’18** (*Relación de especies protegidas*), a cuyo tenor: *“La Consejería competente en la materia adoptará cuantas disposiciones sean necesarias para la adecuada gestión de las especies protegidas en todo el territorio de la CAR, al objeto de garantizar su conservación”*.

Los Servicios Jurídicos consideran que el precepto *“parece tener una vocación de protección únicamente autonómica y al margen de lo estatal”* y no *“salva la competencia estatal (básica) en materia de protección del medio ambiente”*.

El Consejo Consultivo no comparte esta apreciación, porque nada en el tenor de la norma autoriza a entender que, con el art. 35 LPAn’18, el legislador autonómico pretenda recabar para la CAR una suerte de competencia exclusiva en materia de especies protegidas; más bien, al contrario, el art. 35 LPAn’18 es perfectamente interpretable en un

sentido conforme a la CE, según el cual esas futuras “*disposiciones*” habrán de dictarse en el marco de competencias propio de la CAR.

Ese ámbito competencial (como ya dijimos en nuestro dictamen D.2/17, FJ. 2.4-C) es el que resulta del art. 9.1 EAR’99, a cuyo tenor, la CAR tiene competencia para el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado (art. 149.1.23ª CE), y para el establecimiento de las “*normas adicionales de protección*” a las que se refieren tanto el art. 149.1.23ª CE como el art. 9.1 EAR’99.

En este caso, la legislación básica que, al mismo tiempo, establece las normas *mínimas* de protección, que la CAR puede incrementar o completar con otras *adicionales*, es la LPNB’07, dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.23ª CE (DF 2ª LPNB’07).

La LPNB’07 explicita, en su Exposición de Motivos, que su propósito, en materia de “*Catálogos, Listados e Inventarios*” de especies protegidas, es el de “*asegurar unas normas mínimas y homogéneas para todo el territorio*”, en línea con la interpretación que la STC 102/1995 había hecho del alcance de las competencias estatales *ex art.* 149.1.23ª CE al examinar la constitucionalidad de la LCEN’89, que la LPNB’07 vino a derogar.

A partir de ahí, el legislador estatal de 2007 reitera que esas *normas mínimas* se entienden sin perjuicio de las *adicionales* que puedan establecer las CCAA que hayan asumido competencias en la materia. Y así lo reiteran los arts. 46.4 y 52.3 LPNB’07.

Pues bien, si la CAR ha asumido competencias de desarrollo legislativo y para el establecimiento de normas básicas de protección en materia medioambiental en virtud del art. 9.1 EAR’99, nada impide al legislador autonómico, dentro de esos límites competenciales, habilitar al Gobierno para que éste apruebe las “*disposiciones que sean necesarias*” para “*garantizar*” la “*conservación*” de las especies protegidas; y no otra cosa hace el art. 35 LPAñ’18.

Cuestión distinta será el contenido de esas futuras “*disposiciones*”, que, efectivamente, habrán de ser respetuosas con la legislación básica del Estado y que deberán acomodarse a la condición de “*normas adicionales de protección*” que de ellas reclaman los arts. 149.1.23ª CE y 9.1 EAR’99.

7. Observaciones relativas a los arts. 30, 39.1-a, 39.2, 40 y 42-a LPAñ’18.

A) El art. 39.1-a LPAñ’18 establece que: “*los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección y vigilancia recogidas en esta Ley están autorizados para: a) Acceder libremente, sin previa notificación, a todo establecimiento, instalación, vehículo o medio de transporte, o lugar en general, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en esta ley. Al efectuar una visita de inspección, deberán*

acreditar su condición ante el titular, su representante legal o persona debidamente autorizada o, en su defecto, ante cualquier empleado o persona compareciente que se hallara en el lugar". Por su parte, el art. 39.2 LPAn'18 insiste en que: *"la actuación inspectora podrá llevarse a cabo en cualquier lugar en que pueda exigirse el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley"*.

B) Va de suyo que, en virtud del art. 18.2 CE, existen ciertos espacios físicos constitucionalmente protegidos. Desde luego, los domicilios de las personas físicas, y también los de las personas jurídicas en los términos que ha tenido ocasión de perfilar la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 69/1999), de la que luego se han hecho eco los órganos de la jurisdicción ordinaria (por todas, STS, 3ª, de 23 de abril de 2010, RCas 6615/2003).

En esos espacios físicos objeto de tutela constitucional, las inspecciones realizadas por funcionarios públicos en el curso de procedimientos administrativos (que es el supuesto de hecho al que se refieren los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn'18) requieren, conforme al art. 18.2 CE, el consentimiento de su titular o, en caso contrario, la obtención de una autorización judicial (cfr. arts 8.6 LJCA, 18.3 y 100.3 LPAC'15).

C) Pues bien, para este Consejo Consultivo, resulta evidente que los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn'18 deben interpretarse y aplicarse en términos *conformes* con el texto constitucional, esto es, *integrando* su contenido normativo con las exigencias impuestas por el art. 18.2 CE, y por las disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo común, disposiciones a las que hay que acudir en una necesaria interpretación *sistemática*, pues constituyen el ámbito normativo propio de la función inspectora a que se refieren los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn'18; función que, como es obvio, se despliega en el seno de procedimientos administrativos. Así, según esa interpretación de los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn'18:

-La entrada puede tener lugar si la consiente el titular del espacio protegido. De hecho, como dispone el art. 39.1-a LPAn'18, *"los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección deberán acreditar su condición ante el titular, su representante legal, o persona debidamente autorizada"*, acreditación que, cabalmente, se exige con el fin de posibilitar que el titular del lugar protegido pueda manifestar su oposición a la entrada.

-Pero en el buen entendimiento de que, en caso contrario, esto es, si el titular del espacio se opone a la entrada, ésta requerirá la correspondiente autorización judicial, pues así lo imponen, tanto el art. 18.2 CE, como las normas reguladoras del procedimiento administrativo común dictadas por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE (actualmente, arts. 18.3 y 100.3 LPAC'15); normas de procedimiento a las que, precisamente, la propia LPAn'18 se remite, de modo expreso, en su art. 60

(“procedimiento sancionador”), utilizando la misma técnica legislativa que ya empleó el art. 43 LPAn´95, precedente legislativo inmediato de la LPAn´18.

D) Por conexión necesaria, los **arts. 40 y 42-a LPAn´18** deben interpretarse también bajo ese prisma restrictivo.

E) Dicho esto, no podemos dejar de advertir que el TC atribuye una eficacia limitada al principio de *interpretación conforme* como técnica de conservación de las Leyes mediante su acomodación, por vía hermenéutica, al ordenamiento constitucional. Así, la STC 35/2012 (FJ 8) recuerda que:

“...la norma debe preservarse cuando su texto no impida una interpretación adecuada a la CE (STC 108/1986, de 29 de julio). Aunque es evidente, como también hemos reconocido, que la interpretación conforme a la CE no carece de límites, pues en ningún caso se podrá «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (por todas, STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2), de manera que «la interpretación conforme no puede ser una interpretación contra legem» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). En esta labor interpretativa, debe además partirse de las más básicas reglas de la hermenéutica, de manera que deberán ser rechazadas las interpretaciones normativas que conduzcan a resultados ilógicos o absurdos”.

F) Pues bien, yendo al tenor de los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn´18, lo cierto es que el art. 39.1-a LPAn´18 alberga el adverbio “libremente”, y que lo pone en conexión con las locuciones “lugar en general” y “en cualquier lugar”, expresiones que, por su amplitud, incluyen a los domicilios. De tal modo, los incisos analizados (aunque sea en una exégesis literal, aislada y desconectada sistemáticamente del art. 60 LPAn´18) también se prestan a ser interpretados, alternativamente, en el sentido de que los funcionarios de la inspección podrían entrar en espacios protegidos incluso sin autorización judicial y sin el consentimiento de su titular, lo que, claro está, resultaría contrario al art. 18.2 CE.

G) Comoquiera que no parece ser esa la intención del Parlamento autonómico (que en numerosas normas legales ha recogido expresamente la exigencia de autorización judicial para las entradas en domicilio, por ejemplo, en el art. 226.1-a LOTUR, resultaría aconsejable (y así se permite sugerirlo este Consejo) que, por medio de la correspondiente modificación legislativa y para evitar cualquier otra posible interpretación, se aclarase el tenor de los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn´18 de forma tal que se explicitase que, cuando para el ejercicio de la función inspectora, sea necesaria la entrada en un domicilio u otro espacio constitucionalmente protegido se solicitará, a falta de consentimiento de su titular, la oportuna autorización judicial.

H) Naturalmente, las consideraciones que anteceden, se entienden hechas a reserva de lo que el TC decida en los RI núms.1195/2019 y 1203/2019, en los que, como se ha referido, los recurrentes sostienen la posible inconstitucionalidad de los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn´18.

8. Por lo demás, el informe de los Servicios Jurídicos de 14 de febrero de 2019 conecta la impugnación de los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn'18 con la del **art. 30 LPAn'18**, y, más concretamente, con el inciso según el cual *“las Asociaciones de protección y defensa de los animales que actúen como entidades colaboradoras... podrán participar en las inspecciones realizadas por la autoridad, conforme a lo dispuesto en la norma que reglamentariamente desarrolle la presente ley”*.

El art. 30 LPAn'18 se halla en una situación procesal semejante a la de los arts. 10.2 y 10.3, pues forma parte de los preceptos impugnados en el RI núm.1195/2019, pero no de los recurridos a través del RI núm.1203/2019.

A criterio de este Consejo, el art. 30 LPAn'18 no resulta inconstitucional, pues la Ley se limita a dejar a un reglamento ejecutivo posterior la determinación o concreción de los términos en que pueda producirse la intervención de las *“entidades colaboradoras”* en las inspecciones realizadas por la Administración.

Por tanto, habrá de estarse a lo que en el futuro pueda establecer un ulterior desarrollo reglamentario de la LPAn'18 –que aún no ha tenido lugar-, pues sólo entonces se podrá analizar si, por su mayor o menor intensidad o alcance, esa *“intervención”* se habilita o configura de manera que resulte conforme con el ordenamiento constitucional y con la norma legal de cobertura.

CONCLUSIONES

Primera

Conforme al criterio establecido por la STC 223/2006, el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de La Rioja contra ciertos preceptos de la LPAn'18 podría ser inadmitido en la Sentencia que resuelva ese recurso.

Segunda

Las objeciones formuladas por los Servicios Jurídicos en relación con diversos preceptos de la LPAn'18 merecen al Consejo Consultivo el juicio que se expone en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen y, en particular, la observación realizada en el Apartado 7, en relación con los arts. 39.1-a y 39.2 LPAn'18.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero