

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019, interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja, contra los arts. 6.2.c); 7.4; 7.28; 10.2 y 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 del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado y el representante legal del Parlamento de La Rioja. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

I. Antecedentes

1. Con fecha 26 de febrero de 2019 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja, representado por el letrado de la Comunidad Autónoma, contra los arts. 6.2.c); 7.4; 7.28; 10.2 y 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 del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales.

Por las razones que se resumen en el antecedente 3 de esta resolución, la demanda sostiene que se debe reconocer al Consejo de Gobierno de La Rioja legitimación activa para interponer este recurso de inconstitucionalidad, pues este requisito procesal no puede interpretarse en sentido restrictivo y sobre la base de una interpretación literal del art. 32.2 LOTC que, para no ser contrario a la Constitución, solo puede tomarse en consideración, en cuanto a los requisitos que exige, cuando el objeto del recurso sea una ley estatal. En cuanto a los motivos de la impugnación, alega en síntesis lo siguiente:

a) El art. 10.2 y 3, al regular el sacrificio de los animales, no respeta la normativa básica estatal recogida en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, y en el art. 20 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, normas que determinan el lugar, forma, requisitos y documentos preceptivos al efecto. Sobre esta base, se alega vulneración de lo dispuesto en los arts. 8.Uno.4 y 9.5 EAR, y en el art. 149.1, 13 y 16 CE. La norma autonómica no complementa, desarrolla o incrementa los criterios de protección básicos establecidos por la norma estatal, sino que los obvia, suprimiendo controles y garantías justificados por razones de salubridad (STC 58/2015, de 18 de marzo).

En el caso de que los espacios afectados por el precepto impugnado tengan carácter mercantil, la prohibición es además cuestionable a la luz de los arts. 149.1.13 CE y 16 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (SSTC 64/1990, de 5 de abril, 133/1997, de 16 de julio, y 96/2002, de 25 de abril).

Por los mismos motivos, resultan asimismo inconstitucionales los arts. 6.2.c), 7.4 y 7.28, que establecen obligaciones, prohibiciones o restricciones a propietarios y poseedores de determinados animales.

b) Los arts. 11.1 y 2 y 45.1.e), al imponer la esterilización forzosa de animales de compañía, vulneran la Ley estatal 8/2003, pudiendo afectar a la propia evolución de las especies, con pérdida de un caudal genético importante. En cuanto obliga a los centros de venta de animales a comerciar con animales domésticos esterilizados, vulnera los arts. 3 y 5 de la Ley 20/2013, discriminando a los operadores riojanos al imponer condiciones o requisitos que coartan su actividad económica, en una medida desproporcionada que no responde a una razón imperiosa de interés general.

c) El art. 12.2.b) regula la señalización del traslado de animales de compañía vivos de forma contraria a lo establecido por el art. 47 de la Ley 8/2003 y por el Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte, dictado en ejecución de normativa europea.

Con ello se infringen tanto el art. 149.1, 13 y 16 CE, ya que la regulación básica estatal limita esta indicación al transporte de animales vivos que constituya ejercicio de una actividad económica, como el art. 149.1.21 CE, pues la competencia exclusiva del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor comprende la determinación de los elementos que deben llevar los vehículos para garantizar la seguridad vial (SSTC 20/1992, de 26 de noviembre, 14/1994, de 20 de enero, 183/1996, de 14 de noviembre, y 332/2005, de 15 de diciembre).

d) Los arts. 30, 39.1.a) y 42.a), que regulan la participación de las asociaciones de protección y defensa de los animales que actúen como entidades colaboradoras en procedimientos sancionadores y en actuaciones inspectoras, así como la colaboración de propietarios y poseedores de animales en la acción inspectora, incurren en dos motivos de inconstitucionalidad.

En primer lugar, la participación de terceros puede afectar a datos de carácter personal especialmente protegidos, de forma contraria a lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de

diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, en relación con el art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Comporta vulneración de los arts. 149.1.1 y 18.1 CE (SSTC 70/2009, de 23 de marzo, y 17/2013, de 31 de enero).

En segundo lugar, al establecer el acceso libre de inspectores y entidades colaboradoras a todos los recintos relacionados con animales sin necesidad de obtener el consentimiento del titular ni autorización judicial, vulneran la inviolabilidad del domicilio, con infracción de los arts. 149.1.1 y 18.2 CE (SSTC 10/2002, de 17 de enero, y las allí citadas).

e) El art. 35, al atribuir a la consejería competente la adopción de disposiciones para la adecuada gestión de las especies protegidas, entra en colisión con lo dispuesto por la legislación básica estatal en materia de medio ambiente (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas), vulnerando así el art. 149.1.23 CE (SSTC 166/2002, de 18 de septiembre, y 69/2013, de 14 de marzo).

f) Los arts. 43.a), b) y e), 44.a), 45.1.a) y d), y 47 imponen la autorización e inscripción registral de los núcleos zoológicos así como la llevanza de un libro-registro oficial a los núcleos zoológicos y los centros de mantenimiento, cría y venta de animales de compañía. Se legisla sobre cuestiones reservadas a las bases estatales, concretamente en el art. 38.2 de la Ley 8/2003), el art. 7 de la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el registro general de explotaciones ganaderas, y la Ley 20/2013. El legislador autonómico no puede reproducir las normas básicas (STC 341/2005, de 21 de diciembre) ni delimitar el alcance y la eficacia de lo básico (STC 157/2004, de 23 de septiembre). Las previsiones de la ley autonómica no se circunscriben a explotaciones ganaderas, sino que los requisitos se imponen a todo tipo de personas jurídicas. Con ello se vulneran los arts. 149.1.13 y 16 CE, el art. 8.Uno.6 EAR, y el art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 51.3 y 38 CE (STC 58/2015, de 18 de marzo).

Los arts. 45.1 y 47.1 quebrantan, además, los artículos 149.1.1 y 13 CE, al imponer que la cría con fines comerciales y la venta de animales se lleve a cabo exclusivamente en criaderos y establecimientos de ventas debidamente registrados. El art. 47, al exigir un certificado oficial acreditativo de su origen para la venta de animales pertenecientes a especies de comercio

permitido por la normativa europea e internacional, vulnera además, por extensión, la Ley 20/2013, que reduce al mínimo los supuestos de autorizaciones, permisos y habilitaciones para los operadores económicos (SSTC 20/2016, de 4 de febrero, 157/2016, de 22 de septiembre, 46/2017, de 27 de abril, 119/2017, de 31 de octubre, y 121/2018, de 31 de octubre).

g) Los arts. 45.1.d) y 47.3 regulan relaciones mercantiles *inter privatos*, al establecer condiciones a las transacciones comerciales y regular las consecuencias de su incumplimiento (la confiscación de los animales). Se extralimita la cobertura del art. 8.Uno.6 EAR en materia de comercio interior, ceñida al espacio de las relaciones jurídico-públicas, invadiendo la competencia exclusiva estatal en materia de legislación mercantil, *ex art.* 149.1.6 CE (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, 71/1982, de 30 de noviembre, 14/1986, de 31 de enero, 88/1986, de 1 de julio, 62/1991, de 22 de marzo, 225/1993, de 8 de julio, 264/1993, de 22 de julio, 133/1997, de 16 de julio, 124/2003, de 19 de junio, 26/2012, de 1 de marzo, y 143/2012, de 2 de julio).

h) Los arts. 54.6, y 55.1, 2, 3, y 5, 12 a 15, 21, 22 y 29 disciplinan el régimen de infracciones y sanciones derivado de la contravención de las prohibiciones previstas en el art. 7 de la ley. Al ser susceptibles de tipificación como delito (arts. 337 y 337 bis CP), se vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal, *ex art.* 149.1.6 CE (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, 25/1981, de 14 de julio, 159/1986, de 16 de diciembre, 118/1992, de 16 de septiembre, 119/1992, de 18 de septiembre, 120/1998, de 15 de junio, y 243/2004, de 16 de diciembre). Con la enumeración de las infracciones graves y muy graves, la ley autonómica opera una suerte de deslegalización de la tipificación de conductas que tienen cabida en delitos contra la fauna, que parecen convertirse en infracciones administrativas, provocando inseguridad jurídica no solo al operador jurídico sino también a los administrados, que desconocerán el alcance de su conducta. Con ello se desconocen asimismo los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad y de legalidad penal (arts. 9.3 y 25.1 CE).

2. Mediante providencia de 26 de marzo de 2019, el Pleno acordó conceder un plazo de diez días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, a éste en defensa de la legalidad, a fin de que alegaran lo que estimaran oportuno sobre la posible falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno de La Rioja para la interposición de este recurso de inconstitucionalidad.

3. Con fecha 11 de abril de 2019, el representante procesal del Consejo de Gobierno de La Rioja evacuó el trámite de alegaciones, instando el reconocimiento de su legitimación activa y la consiguiente admisión del recurso, en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente.

Tras exponer con algún detalle las circunstancias de la tramitación parlamentaria del proyecto que dio lugar a la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en cuanto se refiere a la regulación de la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y reseñar un conjunto de opiniones doctrinales, considera que existe un estado de opinión en la doctrina jurídica más autorizada crítico sobre la carencia de adecuación del art. 32 LOTC con relación al art. 162.1.a) CE, por restringir sin motivación alguna una legitimación que aparece recogida en este último sin límite ni cortapisa. Se refiere seguidamente al contenido de la STC 223/2006, de 6 de julio, al criterio del Ministerio Fiscal en sus alegaciones en aquel proceso constitucional, y al voto particular formulado a la misma. Destaca que la referida sentencia se dictó hace casi trece años, y que el cambio de circunstancias sobrevenido ha de ser tenido en cuenta en una interpretación evolutiva (STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 12). El examen de las normas atendiendo a las circunstancias presentes en el momento de su enjuiciamiento y no al momento en que la norma fue aprobada es práctica habitual del Tribunal, como pone de manifiesto la resolución de controversias competenciales (SSTC 1/2003, de 16 de enero, 162/2009, de 29 de junio, y 159/2012, de 17 de septiembre).

La interpretación integradora que justifica la legitimación activa del recurrente viene justificada en los argumentos que ya quedaron expuestos en la demanda:

(i) La función nomofiláctica del Tribunal Constitucional al conocer de un recurso de inconstitucionalidad, reiterada en diversas ocasiones (entre otras, SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, 92/2014, de 10 de junio, 233/2015, de 5 de noviembre, y 97/2018, de 19 de septiembre). Tan es así, que el Tribunal Constitucional ha llegado a prescindir incluso de la vigencia de la norma (en supuestos de ultraactividad o cuando, a pesar de la derogación operada, la controversia competencial subsiste, STC 108/2004, de 30 de junio). Como señala la STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, la legitimación de las Comunidades Autónomas no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico.

(ii) El propio Tribunal Constitucional justifica la razón de ser de la legitimación activa reconocida a los sujetos enumerados en el art. 32.1 LOTC, en su “alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional”. La STC 96/2002, de 25 de abril, reconoce esta especial legitimación también a las Comunidades Autónomas. Precisamente por ello, la

expresión “propio ámbito de autonomía” no remite al elenco de competencias estatutarias de las Comunidades recurrentes, sino a su posición institucional. La posición no restrictiva del concepto de legitimación activa se recoge también en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2.a).

Si el recurso de inconstitucionalidad persigue una función nomofiláctica, no existe razón objetiva para privar a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas de la posibilidad de recurrir normas de sus propios Parlamentos. No es una condición generosa ni injustificada; tampoco se puede calificar el reconocimiento de esta legitimación activa como graciable, pues no cabe olvidar que el art. 162.1.a) CE reconoce legitimación a “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, sin restricción ni limitación alguna, pues solo se limita, en su caso, para las Asambleas Legislativas.

Si bien la exigencia de puntos de conexión entre el interés de la Comunidad Autónoma y la acción que promueve, que deriva del art. 32.2 LOTC, se circunscribe a la impugnación de leyes estatales, dicha conexión está presente también en este caso (art. 8.1, apartados 4 y 6 y 19, y art. 9, apartados 1 y 5, EAR). La doctrina constitucional invocada deja constancia de que la exigencia de puntos de conexión no puede ser interpretada restrictivamente (SSTC 48/2003, de 12 de marzo, y 110/2011, de 22 junio). Sobre esta base, las Comunidades Autónomas pueden defender también competencias atribuidas al Estado (STC 30/2011, de 17 de marzo, FJ 3).

Si se niega la legitimación activa del ejecutivo autonómico bajo la consideración de que el art. 32.2 LOTC solo admite recursos de inconstitucionalidad de los órganos colegiados ejecutivos contra actuaciones estatales, se estará verificando una interpretación del mismo contraria al art. 162.1.a) CE, que no establece límite alguno a la legitimación de ejecutivos autonómicos. Por el contrario, ambos artículos pueden convivir sin conflicto entendiendo que el art. 32.2 LOTC regula el cauce y los requisitos que los órganos colegiados ejecutivos deberán cumplir para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado. De otro modo, vía ley orgánica, se limita una competencia que la Constitución admite sin limitación ni excepción alguna en favor de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Otra interpretación vulneraría el principio de jerarquía normativa y supondría una extralimitación de la encomienda del art. 165 CE.

Una interpretación estricta y no integradora con el art. 162.1.a) CE genera *de facto* una posición de desigualdad entre el ejecutivo estatal, habilitado para recurrir cualquier tipo de ley con independencia de su origen, frente a los autonómicos, a los que les queda vedada la protección de su propio ordenamiento interno, quedando expuestos a que sean voluntades de terceros las que decidan o no instar del Tribunal Constitucional esta protección.

El art. 24 EAR encomienda al Gobierno la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional sin limitación alguna. Está en el mismo rango que la LOTC, siendo, además, *lex posterior*. En relación con los Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional reconoce en la sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, que son “norma institucional básica” de las Comunidades Autónomas que “atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político”, de modo que los Estatutos son “no sólo la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE)”. Por ello quedan configurados “como las normas de cabecera de los correspondientes ordenamientos autonómicos, de conformidad con la Constitución”. De este modo, los Estatutos de Autonomía, como integrantes del bloque de constitucionalidad, son norma superior, a la que las demás están subordinadas.

Sobre la base de la regulación constitucional y estatutaria, el ejecutivo autonómico tiene una función preceptiva, consistente en desarrollar y ejecutar las leyes autonómicas, con un límite inexpugnable: el respeto a la Constitución, al Estatuto de Autonomía, a la legislación básica del Estado y al resto de normas con rango legal. La Ley 6/2018 obliga a contravenir estos límites, pues contiene encomiendas que obligan a subvertir el orden competencial constitucionalmente establecido, con las consecuencias inherentes a ese incumplimiento.

4. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado con fecha 17 de abril de 2019, solicita la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno de La Rioja, por las razones que se resumen seguidamente.

Con arreglo a la doctrina constitucional, del tenor del art. 32.2 LOTC se desprenden importantes restricciones a la legitimación autonómica para formular un recurso de inconstitucionalidad, entre las cuales figura la que aquí resulta relevante: no cabe que el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma impugne una ley promulgada por su propia Asamblea Legislativa.

Tales restricciones, sin embargo, sólo extienden sus efectos al ejercicio de la acción misma de inconstitucionalidad, ya que el Tribunal Constitucional ha permitido la comparecencia como coadyuvantes de los Consejos de Gobierno interesados en la declaración de constitucionalidad o anulación de una disposición con fuerza de ley que pudiera afectar a su propio ámbito de autonomía (AATC 155/1998, de 30 de junio, y 172/1995, de 6 de junio).

Procede dictar resolución por la que se inadmita este recurso, pues conforme al art. 32.2 LOTC y la doctrina constitucional resultante de la STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 2, no cabe que el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma impugne una ley promulgada por su propia Asamblea Legislativa, sino que ello está reservado al Gobierno de la Nación, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Diputados o, en fin, a cincuenta Senadores (art. 32.1 LOTC).

Esta conclusión implica, de modo inequívoco, la desestimación de la argumentación formulada por la recurrente a favor del reconocimiento de su legitimación. Pese a que sean ciertos en buena medida los argumentos esgrimidos, no son de aplicación al supuesto del que ahora se trata, al haber sido utilizados por el Tribunal Constitucional únicamente en casos de impugnación de una ley del Estado por parte de una Comunidad Autónoma.

Del mismo modo, no puede ser estimado el argumento de la recurrente según el cual la negación de la legitimación activa de un ejecutivo autonómico implica una interpretación contraria al tenor del art. 162.1.a) CE, pues esta tesis choca frontalmente con el criterio del Tribunal Constitucional fijado en la citada STC 223/2006.

5. Por providencia de 4 de junio de 2019 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó: incorporar a los autos los escritos presentados por la representación procesal del Consejo de Gobierno de La Rioja y el Ministerio Fiscal, evacuando lo acordado en proveído de 26 de marzo de 2019; admitir este recurso de inconstitucionalidad a trámite, sin perjuicio de que, en su momento, el Tribunal resuelva sobre el problema de legitimación de la parte promovente para su interposición; conforme al art. 34 LOTC, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de La Rioja, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y el Boletín Oficial de La Rioja.

6. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional los días 13 y 21 de junio de 2019, la Presidenta del Congreso de los Diputados y el Presidente del Senado comunicaron los acuerdos de las Mesas de sus respectivas Cámaras de personarse en este proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 28 de junio de 2019. Insta la inadmisión de este recurso de inconstitucionalidad, porque el art.

32.2 LOTC no prevé la legitimación de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas para recurrir contra las leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de las Asambleas legislativas de su propia Comunidad Autónoma. Este precepto de la LOTC no puede entenderse como autónomo o independiente del art.162.1.a) CE, sino como su desarrollo y concreción técnica. Así resulta en primer lugar del art.165 CE, en el que la propia Constitución reconoce que la legitimación prevista en el art. 162.1.a) es genérica y que deberá ser condicionada y concretada por una ley orgánica.

De acuerdo con la doctrina recogida en la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 2, no se puede afirmar que exista una legitimación directa e incondicionada en el art. 162.1.a) CE.

Tampoco se puede oponer que con ello se causa indefensión y se vulnera el principio de acceso a la jurisdicción, pues la legitimación para formular una acción de esta naturaleza no proviene de la protección de un interés o el ejercicio de un derecho propio, sino de la voluntad de la propia Constitución de proteger su supremacía y, por tanto, el interés general (STC 42/1985, de 15 de marzo, y ATC 378/1996, de 17 de diciembre, y las resoluciones allí citadas).

La LOTC es el instrumento normativo que ha de determinar los órganos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad y las normas o disposiciones frente a las que lo podrán hacer valer, siempre dentro del marco general previsto en la Constitución. Así se deduce de las SSTC 17/1990, de 7 de febrero, y 223/2006, de 6 de julio, FJ 2, y del ATC 172/1986, de 20 de febrero. Como razona la STC 223/2006, no se trata sino de una interpretación del art. 32.2 LOTC "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", por lo que tampoco es admisible la apelación genérica del recurrente a un "cambio de circunstancias sobrevenido", que no concreta, ya que se trata de una interpretación y aplicación del tenor claro del art. 32.2 LOTC.

Por último, manifiesta su intención de no formular alegaciones sobre el fondo del recurso.

8. El Letrado mayor del Parlamento de La Rioja presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 4 de julio de 2019.

a) Insta en primer lugar la inadmisión del recurso por falta de legitimación del Gobierno de La Rioja, manifestando que comparte íntegramente las alegaciones del Ministerio Fiscal.

El art. 165 CE remite a ley orgánica la regulación de "las condiciones para el ejercicio de las acciones", dando cobertura suficiente a la restricción que hizo el art. 32.2 LOTC. Tales restricciones, sin embargo, sólo extienden sus efectos al ejercicio de la acción misma de

inconstitucionalidad, ya que el Tribunal Constitucional ha permitido la comparecencia, como meros coadyuvantes, de órganos autonómicos interesados en la declaración de constitucionalidad o la anulación de una disposición con fuerza de ley que pudiera afectar a su propio ámbito de autonomía. El art. 162 CE establece los sujetos legitimados, pero el objeto de esa legitimación se remite a la LOTC, que fija límites tenidos en cuenta en el ATC 26/2000, de 18 de enero, y la STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1.

Dejando de lado las razones políticas que pueden explicar la interpretación restrictiva plasmada en el art. 32.2 LOTC, la argumentación jurídica favorable a esa opción del legislador se apoya en dos criterios: (i) el art. 162.1 a) CE contiene sólo una cláusula general, que el legislador, en uso de su libertad normativa, puede desarrollar, como así ha hecho en la LOTC; (ii) mientras que los órganos estatales actúan en defensa de los intereses generales y, por ende, están legitimados para recurrir cualquier norma legal, las Comunidades Autónomas representan sólo intereses parciales, que son los únicos que pueden defender en juicio, lo que justifica la restricción. El propio Tribunal ha proporcionado en la STC 25/1981, de 14 de julio, la base justificativa de la constitucionalidad del art. 32 LOTC. Precisa dicha sentencia la relación entre los arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC, al señalar que el primero enumera con carácter general los órganos o fracciones de órganos legitimados, mientras que en el segundo se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de éste, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto. En desarrollo del criterio del interés antes enunciado, juzga coherente con el mismo que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses generales (art. 32.1 LOTC) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito de sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que las afecten (art. 32.2 LOTC).

La legitimación es ante todo un presupuesto procesal, vinculada en la mayoría de los casos al objeto de la pretensión, de forma que sólo está legitimado quien pretende obtener del juzgador el reconocimiento de un derecho subjetivo o de una situación jurídica individualizada, o bien un pronunciamiento o actividad judicial que le reporte un beneficio o le evite un perjuicio propio. En general, la institución procesal está teñida de ese subjetivismo que muchas veces se confunde con la legitimación. Sin embargo, en muchos ordenamientos, y desde luego en el nuestro, se reconocen ciertos procesos a través de los cuales el actor puede pretender no la defensa de un

derecho o interés legítimo propio, sino pura y simplemente el restablecimiento de la legalidad, a su juicio conculcada. El proceso adquiere en estos casos un carácter esencialmente objetivo, por lo que el que acciona puede no pretender una ventaja personal, sino que actúa como portador del interés general, en lo que puede entenderse como una presunción *iuris et de iure*. Así lo entiende el artículo 32.1 LOTC respecto de los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad por referencia a la impugnación de cualquier norma impugnable en este tipo de procesos y cualquiera que sea su contenido. La objetividad del proceso excede incluso del interés político de las partes. En el recurso de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución, es decir un interés público objetivo, y ello se refleja en que puede declarar no sólo la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino también, en su caso, la de aquellos otros preceptos de la misma Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.

En el caso de la Ley 6/2018, no puede oponerse al anterior razonamiento una posible necesidad de defensa de la legalidad constitucional, puesto que la misma está asegurada por la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 1203-2019, actualmente en trámite. El art. 162.1 a) CE, que determina los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, señala a los que se reserva taxativamente esta facultad. En palabras del Tribunal Constitucional, el art. 32.2 LOTC restringe en parte las facultades de algunos de ellos por razones de prudencia política y de seguridad y de normalidad jurídica.

Para el promotor del recurso, el criterio definitorio de la legitimación, del interés que justifica su presencia en el proceso, incluye los intereses políticos de la Comunidad, (art. 137 CE), pero esta tesis ofrece algunas insuficiencias y contradicciones, fundamentalmente porque no hay forma de definir jurídicamente lo que es el interés político de una Comunidad en términos objetivos. Los órganos superiores de una Comunidad autónoma, legislativo y ejecutivo, son órganos directa o indirectamente representativos y políticos, de modo que solo a ellos corresponde definir sus intereses políticos, y cabe cuestionarse hasta qué punto el Gobierno de La Rioja, amparándose en ese supuesto interés político que ostenta como institución pública, tiene legitimación para impugnar una norma aprobada por el propio Parlamento autonómico, representante directo de la voluntad popular según el artículo 16.1 EAR. Admitir la tesis del interés político supondría no establecer límite alguno a la legitimación activa de las Comunidades autónomas y equivaldría a una confesión encubierta de la inconstitucionalidad del art. 32.2 LOTC, pudiendo afirmarse que las dudas que este precepto ha suscitado en la doctrina no han

penetrado al Tribunal Constitucional, que mantiene la constitucionalidad de la LOTC en la STC 223/2006, de 6 de julio.

b) Expone seguidamente los antecedentes de la tramitación parlamentaria de la ley impugnada, que con origen en una iniciativa popular es manifestación del derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23 CE). Señala que el Gobierno de La Rioja declinó participar en el cauce de colaboración abierto por el Estado de conformidad con lo dispuesto por el art. 33.2 LOTC (limitándose a dar traslado al Parlamento de La Rioja para su traslado sucesivo a los grupos parlamentarios), optando en su lugar por interponer un recurso de inconstitucionalidad para el que carece de legitimación.

Solicita subsidiariamente la desestimación íntegra del recurso, recordando la doctrina constitucional sobre la función propia de la legislación básica [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 2.c)], que dificulta encontrar justificación a la impugnación de buena parte de los preceptos objeto del recurso. Cita como ejemplo el art. 35, sobre relación de especies protegidas, cuando ya existe un catálogo de especies amenazadas autóctonas aprobado por Decreto del Gobierno de La Rioja 59/1998, de 9 de octubre.

Añade que la sociedad en general es cada vez más sensible en materia de protección y bienestar de los animales, como demuestra la progresiva aprobación de varias leyes autonómicas que enumera, que incorporan contenidos muy similares, e incluso literalmente idénticos, a los preceptos afectados por el presente recurso, sin que conste que hayan sido impugnadas hasta la fecha.

9. Por providencia de 17 de diciembre de 2019, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos Jurídicos

Único. Este recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite sin perjuicio de lo que el Tribunal resolviera en su momento sobre la legitimación del Consejo de Gobierno de La Rioja para recurrir una ley aprobada por el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. Tanto el

Ministerio Fiscal como el abogado del Estado y el letrado del Parlamento de La Rioja han solicitado su inadmisión, por falta de legitimación activa de la parte actora para impugnar una ley aprobada por la propia Comunidad Autónoma (art. 32.2 LOTC).

Las razones por las que procede acoger esta petición de inadmisión son, sustancialmente, las que fueron recogidas en la STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 2, que se tienen ahora por íntegramente reproducidas. Son pertinentes algunas consideraciones adicionales.

a) Es doctrina consolidada para todo tipo de procesos constitucionales que el Tribunal Constitucional, al admitir o inadmitir las controversias sometidas a su enjuiciamiento, ha de regirse únicamente por lo dispuesto a tal efecto por su propia Ley Orgánica (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 3, 148/2012, de 5 de julio, FJ 2, 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 2, 62/2017, de 25 de mayo, FJ 2, 16/2018, de 22 de febrero, FJ 3, y 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 2).

La vinculación del Tribunal a lo dispuesto en su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), la única ley a la que está íntegramente sometido, se proyecta sobre la propia legitimidad de este órgano (SSTC 114/2006, de 5 de abril, FJ 7, 49/2008, de 9 de abril, FFJJ 2 y 3, 47/2011, de 12 de abril, FJ 5, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 3; en el mismo sentido, AATC 33/2004, de 9 de febrero, FJ 2, 325/2004, de 29 de julio, FJ 4, 90/2010, de 14 de julio, FJ 2, 119/2010, de 4 de octubre, FJ 2). Constituye un principio capital que impide “ampararse en el texto constitucional para desvincularse de un precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que tiene un contenido claro desde una perspectiva jurídica. La aplicación de nuestra Ley reguladora debe tener muy en cuenta, en efecto, la literalidad de sus preceptos y su interpretación desde las normas y principios constitucionales, pero no puede excepcionarse *ad casum* amparándose en la doble vinculación que contempla el art. 1.1 LOTC, puesto que ello supondría desconocer el papel de ésta en la legitimación de nuestra actividad” (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3).

Aunque evidentemente la presente resolución no versa sobre el control de constitucionalidad de las reglas de legitimación recogidas en la propia LOTC, susceptibles de enjuiciamiento únicamente a través del cauce procesalmente previsto (SSTC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 3, 49/2008, de 9 de abril, FJ 3, 118/2016, de 23 de junio, FJ 3, o 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 3), es pertinente recordar que la reserva recogida en el art. 165 CE constituye un mandato al legislador orgánico para que “desarrolle directamente y con vocación de complitud el título IX CE, el desarrollo legal al que este Tribunal está íntegramente vinculado” (STC 185/2016, FJ 3), siendo un principio básico para la interpretación constitucional que el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece (STC

209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3). La determinación última del modelo de jurisdicción constitucional, que no quedó enteramente cerrado por el constituyente, corresponde al legislador orgánico (STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3). Dispone a este fin de una amplia habilitación, que “no sólo se deriva del principio democrático, sino que también está protegida a través de las diversas reservas de ley orgánica previstas en el texto constitucional respecto de esta institución [arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE] ... tal libertad no es absoluta, sino que tiene límites materiales y formales que tienen su origen no sólo en dichas reservas y en los restantes preceptos que integran el título IX de la Constitución, sino en una interpretación sistemática de todo el texto constitucional... sus límites constitucionales no proceden únicamente de una interpretación literal del precepto aducido en cada caso, sino del modelo de Tribunal Constitucional que se deriva de una interpretación conjunta de nuestra Norma Suprema y de los principios constitucionales que se proyectan sobre el mismo” (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3).

En relación con las normas de los procesos constitucionales de los que conoce, corresponde en exclusiva al Tribunal la interpretación, de entre las posibles, que “estime más ajustada a Derecho, con libertad de criterio dentro del sometimiento a la Constitución y a su propia Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC)” (STC 58/2010, de 4 de octubre, FJ 4). Así lo hizo precisamente la STC 223/2006 al interpretar y aplicar el art. 32.2 LOTC: “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 Comunidades Autónomas 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” (FJ 2).

b) En respuesta a las alegaciones de la representación procesal de la recurrente, se hace necesario puntualizar que a lo dispuesto en la LOTC no cabe oponer las previsiones del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja en su condición de *lex superior* o *lex posterior*. Es doctrina constitucional que “[l]a reserva de ley orgánica no es siempre (...) la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies (...) La

ley orgánica no es en estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así las cosas, la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3). La reserva recogida en el art. 165 CE supone que “únicamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y no cualquier otra ley puede desarrollar la institución del Tribunal Constitucional en todos los ámbitos en que quepa tal desarrollo, bien por requerirlo la Constitución, bien porque no esté constitucionalmente impedido” (STC 49/2008, FJ 16, citada en la STC 185/2016, FJ 8).

c) La STC 223/2006 de repetida cita guarda plena coherencia con una línea doctrinal que se remonta a los primeros pronunciamientos del Tribunal: “[e]l art. 162.1 de la Constitución y su derivado el art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional han precisado la concesión de la *legitimatio ad causam* de manera expresa y concreta” adoptando “un sistema de *numerus clausus*, taxativo y riguroso ..., seguramente en atención a razones de prudencia política y de seguridad y normalidad jurídica” (ATC 6/1981, de 14 de enero, FJ 2). La STC 25/1981, de 14 de julio, abordó con mayor detalle la relación entre los preceptos constitucionales y legales que enmarcan esta decisión: “en el proceso constitucional la legitimación no se establece en términos abstractos, sino que se formula para un actor concreto (por ejemplo, órgano o fracción de órgano), en relación, con un determinado tipo de acción (por ejemplo, recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia), referida a su vez a una clase concreta de actos o normas. Estos términos están en nuestro caso previamente determinados por las normas constitucionales a un nivel de generalidad desarrollado y precisado por la Ley Orgánica de este Tribunal. Partiendo de este supuesto, es pertinente examinar la relación entre los arts. 162.1 a) de la Constitución y el 32.2 de la Ley Orgánica, de un lado, y los arts. 161.1 a) de la Constitución y el 27.2 de la referida Ley Orgánica, de otro. En el art. 161.1 a) de la Constitución se define genéricamente el objeto del recurso de inconstitucionalidad; en el art. 27.2 de la Ley Orgánica se concretan mediante su enumeración las clases de normas que pueden ser objeto de recurso. En paralelismo u homología con los mencionados preceptos, el art. 162.1 a) de la Constitución enumera los órganos o fracciones de órganos legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y en el art. 32.2 de la Ley Orgánica se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de éste, con lo cual el concepto de legitimación que el

texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto” (FJ 2).

La STC 25/1981 explica más adelante la razón material de tal configuración: “es una concreción que deriva lógicamente de la integración del art. 162.1 a) de la Constitución con otras normas de la misma, relativas al régimen de las autonomías y a su respectivo alcance, especialmente los arts. 2, 97, 137, 138, 149.3 y 155” (...) el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional (art. 2). Dicha autonomía queda vinculada, para cada una de las entidades territoriales, como ya se ha señalado, a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137); principio éste que figura significativamente a la cabeza de los «principios generales» que informan la organización territorial del Estado (...) Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97, 155), llamado asimismo prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (art. 138), junto a las Cortes Generales (art. 158.2). Sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1), las Comunidades Autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales. En función de ello, es coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (art. 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que las afecten (art. 32.2)” (FJ 3). Procede ahora añadir que tal afectación sólo es reconocible si la disposición de ley que se pretendiere impugnar por resultar acaso inconstitucional incidiera, directa o indirectamente, sobre el ámbito de autonomía del propio ente que es la Comunidad Autónoma, cuya unidad institucional se concreta, en el orden de la legitimación que aquí importa, mediante la defensa de unos intereses privativos que trascienden siempre, a estos efectos, de las diferencias o controversias, políticas o jurídicas, que puedan llegar a existir entre unos u otros órganos de la misma Comunidad Autónoma.

Esta concepción no ha quedado en modo alguno desvirtuada por la posterior interpretación del alcance de la expresión “propio ámbito de autonomía” que recoge el art. 32.2 LOTC, iniciada ya en la STC 84/1982, de 23 de diciembre. Si bien ha supuesto que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico”, extendiéndose “a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico” [STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2, citada en la STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 1.b)], en esta progresiva y abierta flexibilización, favorable al más amplio ejercicio de la acción, el Tribunal se ha atendido en todo momento, como no podría ser de otra manera, a las reglas de legitimación recogidas en el art. 32.2 LOTC “interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC” (STC 223/2006, FJ 2).

Para la STC 30/2011, de 16 de marzo, “ ‘la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica con la defensa de sus competencias (SSTC 84/1982, 26/1987 y 74/1987), pues ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias, siendo como es un instrumento al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento, ni cabe identificar el ‘propio ámbito de autonomía’ del art. 32.2 LOTC con el elenco de competencias estatutarias’, habiendo concluido que ‘dicha expresión legal remite, más ampliamente, a la posición institucional que en el ordenamiento ostentan las Comunidades Autónomas, es decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía (STC 56/1990, fundamento jurídico 3)’ (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 3)” (FJ 3). Por ello, la posición institucional de la Comunidad Autónoma en defensa de su autonomía, razón de ser de la legitimación conferida por el art. 32.2 LOTC, se vería empañada en un supuesto como el presente, en el que los órganos superiores de una Comunidad Autónoma, partiendo de una comprensión diferente de cómo afecta la ley impugnada al ámbito propio de la autonomía, aparecen como autor y denunciante de la aducida infracción competencial. El recurso abstracto de inconstitucionalidad canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente.

La legitimación *ad causam*, regida por los arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC, excluye asimismo la posibilidad de que una Comunidad Autónoma interponga un recurso de inconstitucionalidad frente a leyes de otra Comunidad Autónoma: “ni siquiera ‘la supuesta titularidad de un derecho subjetivo o de un interés propio’ permite a las Comunidades Autónomas

promover este tipo de procesos, ‘pues no existe un correlato necesario entre garantía institucional de derechos o de cualquier interés propio y legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, que se atribuye en lista cerrada. La legitimación activa, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial de ciertos órganos públicos, como una opción del poder constituyente o, en su caso, del legislativo, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o de intereses por parte de los así legitimados (SSTC 5/1981 y 42/1985; AATC 1021/1987 y 547/1989)’ (ATC 320/1995, FJ 3)” (ATC 26/2000, de 18 de enero, FJ 2).

En definitiva, los distintos planos institucionales y funcionales en los que respectivamente se desenvuelven los órganos estatales y autonómicos dan sobrada razón de las diferentes regulaciones que la LOTC ha establecido, con fundamento en la Constitución, en orden a la legitimación de unos u otros órganos (o de sus fracciones) para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. Importa destacar que esta diversidad de ordenaciones está presente, para aspectos de mayor relieve, en la propia norma fundamental. Así ocurre, en particular, con la asimetría de posición, en punto a la legitimación activa, de las cámaras de las Cortes Generales, de un lado, y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pues en estas últimas, a diferencia de las primeras, la Constitución no atribuye tal legitimación a una determinada fracción del órgano parlamentario, sino al órgano en sí [art. 162.1.a)]. De ello cabe inferir, con toda naturalidad, que la acción de inconstitucionalidad no fue otorgada por la Constitución, en estos casos, para la impugnación de leyes propias por las mismas Asambleas autonómicas que las aprobaron, y en cuya potestad está, por tanto, derogarlas total o parcialmente. Y es del todo evidente, esto advertido, que la legitimación que a efectos de tal tipo de impugnación pretende ahora para sí el ejecutivo autonómico no solo carece, por lo ya dicho, de base alguna en la LOTC, sino que llevaría también, de reconocerse, a romper el equilibrio o paridad institucional que debe existir, porque así lo ha querido la Constitución, entre uno y otro órgano superior de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

Inadmitir el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.