

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9769 *Pleno. Sentencia 81/2020, de 15 de julio de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 1203-2019. Interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Competencias sobre protección ambiental, sanidad, legislación civil, investigación científica y técnica y ordenación de la actividad económica; principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, dignidad de los seres humanos y libertad ideológica, derechos a la legalidad sancionadora, a la inviolabilidad domiciliaria y a la libertad de expresión y creación artística: nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe la donación, filmación, venta y cesión de animales, inciden sobre el objeto y capacidad para contratar; inadmisión de la solicitud de adhesión del Gobierno de La Rioja (STC 176/2019). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2020:81

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 Antonio Narvárez 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. 1203-2019, promovido por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado, contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ha intervenido el letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja. Ha sido ponente el magistrado don Andrés Ollero Tassara.

I. Antecedentes

1. Con fecha 26 de febrero de 2019 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado contra los siguientes artículos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, publicada en el «Boletín Oficial de La Rioja» de 30 de noviembre de 2018: 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, apartados 3, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 28; 11.l; 11.2; 12.2, letras a) y b); 15; 39.1 a); 45.1 e); 54, apartados 6 y 19; 55.1; 56.1, letras b) y c); y 56.4, letras b), c), d), e) y f).

2. El recurso se fundamenta en las alegaciones que seguidamente se resumen.

a) La ley autonómica impugnada vulnera el sistema de valores recogido en el art. 10.1 CE, así como el principio de proporcionalidad en la finalidad de la ley y en el establecimiento de obligaciones de los propietarios y poseedores de animales, al imponer como obligatoria una ideología animalista que establece una peligrosa equiparación entre la dignidad de la persona, valor constitucional supremo, y la protección de los animales. La Ley 6/2018 recoge el principio de «máximo nivel de protección y bienestar de los animales» (art. 2.1) y esa protección máxima en nuestro derecho solo corresponde a las personas y no a los animales. Establece obligaciones para los propietarios y poseedores de animales (art. 6) que ni siquiera están previstas para los seres humanos (dos paseos al día, una dieta equilibrada, evitarles estados de ansiedad, etc.). No hay objeciones al establecimiento de recomendaciones para el cuidado de los animales, pero el máximo de protección solo compete a la persona, en función de la dignidad que le es intrínseca, tal y como determinan la Constitución y los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

En ningún caso puede hablarse de dignidad de los animales. La utilización del concepto de dignidad animal para apoyar la protección de los animales a la larga conduce a relativizar la dignidad humana. Los animales no pueden disponer nunca del máximo nivel de protección y bienestar, reservado a los humanos, sino de protección y bienestar proporcionados, teniendo en cuenta la necesaria atención de otros bienes jurídicos y, especialmente, del necesario respeto de los derechos constitucionales de las personas. Lo contrario implicaría aceptar una jerarquía de valores trastocada, donde lo más importante sería la protección del bienestar de los animales, despreciando la dignidad de la persona, lo que vulnera el art. 10.1 CE.

b) La ley impugnada vulnera la libertad ideológica y la libertad religiosa (art. 16.1 CE), así como la prohibición de que existan confesiones de carácter estatal (art. 16.3 CE).

La Ley 6/2018 se inspira en una ideología animalista incompatible con la Constitución. La ideología animalista es una convicción filosófica que legítimamente puede defenderse, pero que no puede imponerse a todos los ciudadanos a través de una ley como creencia obligatoria, porque esto supondría una vulneración de la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), así como de la prohibición de que existan confesiones de carácter estatal (art. 16.3 CE). La pretensión de que la ideología animalista se convierta en una confesión o una ideología de carácter estatal y de imponerla a través de leyes se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley 6/2018, cuyo propósito es establecer obligaciones morales para los ciudadanos en relación con la protección y el bienestar de los animales.

c) La Ley 6/2018 infringe el principio de legalidad en materia sancionadora (arts. 9.3 y 25.1 CE), por la indeterminación de las infracciones que establece.

El principio de legalidad obliga a que la potestad sancionadora de la administración pública cumpla la necesaria predeterminación normativa de la infracción, lo que exige la determinación de la conducta prohibida de manera previa (*lex previa*) y clara (*lex certa*), estando vedados los tipos de infracciones administrativas amplios que permitan una interpretación expansiva de la capacidad punitiva del Estado. Así, el concepto de maltrato que incluye la Ley 6/2018 no puede ser aplicable a todos los animales, tal y como pretende su exposición de motivos. La definición que hace esta ley de la infracción de maltrato animal en su art. 5 o) es tan amplia que vulnera el principio de tipicidad y la predeterminación de las infracciones administrativas, porque afectaría a la práctica totalidad de conductas con los animales. Sería incompatible, por ejemplo, con la producción de animales para la alimentación humana o con ciertas prácticas veterinarias, con la experimentación para fines científicos y con otras prácticas humanas como la caza o la tauromaquia.

Además, la definición de maltrato de la Ley 6/2018 se aparta de la noción generalmente admitida de maltrato animal, que implica que este se haga dolosamente o de manera injustificada, causando sufrimientos o daños inútiles o innecesarios, y que obliga a reducir al mínimo cualquier posible dolor, sufrimiento, angustia o daño duradero

a los animales. La definición del maltrato animal realizada por la Ley 6/2018 se aparta de la contenida en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, así como de lo dispuesto en el Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas, e incluso de lo previsto para el delito de maltrato a los animales en el art. 337 del Código penal.

Se añade a lo anterior que la regulación de las sanciones en el art. 56 de la Ley 6/2018 vulnera el principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora por las administraciones públicas, garantizado asimismo por el art. 25.1 CE.

d) La Ley 6/2018 vulnera también, según los recurrentes, los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

La Ley 6/2018 incurre deliberadamente en una mala técnica legislativa que amplía su objeto y ámbito de aplicación, vulnerando con ello la seguridad jurídica y la confianza legítima de sus destinatarios. Infringe asimismo la prohibición constitucional de arbitrariedad, porque muchos de sus preceptos carecen de explicación racional. Así, los arts. 1 y 2 infringen el principio de seguridad jurídica porque no ofrecen certidumbre acerca de a qué animales (además de los de compañía) se extienden la protección de la ley y las obligaciones de los dueños (art. 6). Otro tanto acontece con la imprecisa y contradictoria definición de tipos de animales y de establecimientos que se contiene en el art. 5. También vulnera el principio de seguridad jurídica la regulación contenida en el art. 12 sobre el traslado de animales. Otro tanto sucede con algunas de las prohibiciones enumeradas en el art. 7.

e) La Ley 6/2018 vulnera el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), así como los derechos a la libertad de expresión y de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE].

La inviolabilidad domiciliaria de los propietarios y poseedores de animales se infringe por el art. 39.1 a) de la Ley 6/2018, conforme al cual los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección y vigilancia recogidas en esta ley están autorizados para acceder libremente, sin previo aviso, 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. No se exige, por tanto, ni el consentimiento del titular ni la autorización judicial para la entrada en domicilio, ni que medie flagrante delito, lo que supone una clara lesión del derecho garantizado por el art. 18.2 CE, según los recurrentes.

Por otra parte, la prohibición y la limitación de utilizar animales para filmación de escenas que se contienen respectivamente en los art. 7.12 y 15 de la Ley 6/2018 vulneran los derechos a la libertad de expresión y de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE] de los propietarios y poseedores de animales.

f) Por último, los senadores recurrentes entienden que la Ley 6/2018 incurre en extralimitación competencial, al invadir las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE), bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

La protección animal no aparece en la Constitución como un ámbito material específico de la acción de los poderes públicos. El Estatuto de Autonomía de La Rioja tampoco contiene previsión alguna respecto de la protección o del bienestar de los animales. Ello no quiere decir que esta comunidad autónoma no pueda aprobar legislación con incidencia en esta materia, a través de otros títulos competenciales de su estatuto, pero siempre con respeto de las competencias estatales que puedan afectar a la protección de los animales.

La Ley 6/2018 se aparta en varios de los preceptos impugnados de la legislación básica aprobada al amparo de las competencias estatales en materia de bases y

coordinación general de la planificación general de la actividad económica, de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente. A tal efecto se señalan en el recurso distintos preceptos que tendrían carácter básico, contenidos en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio; el Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas; el Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia; el Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte; el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras; el Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras; y el Real Decreto 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos.

En particular, el art. 7.28 de la Ley 6/2018, que establece la prohibición de usar perros como barrera para impedir el paso del ganado, puede interpretarse como un obstáculo al uso de perros para la protección de rebaños contra el ataque de depredadores, lo que no solo no se encuentra amparado en la legislación básica sino que además supone una restricción de las actividades ganaderas tradicionales.

Por otra parte, la obligación de esterilizar los animales de compañía [arts. 2.2 g), 11, 45.1 e) y 54.19 de la Ley 6/2018] excede también de la legislación básica, que no establece la obligación de esterilización sistemática de estos animales. Además, una esterilización sistemática puede afectar al derecho a la propiedad privada reconocido en el art. 33 CE.

Las prohibiciones de donación, venta y cesión de animales, así como de filmación, establecidas en los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018, vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), al regular relaciones jurídicas entre particulares, para lo que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencia.

En fin, la Ley 6/2018 se aparta de la legislación estatal sobre protección de los animales aprobada en aplicación del Derecho de la Unión Europea, en particular del Reglamento (CE) núm. 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas.

3. Por providencia de 26 de marzo de 2019 el Pleno del tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Nación, y 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. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» (publicación que tuvo lugar en el núm. 80, de 3 de abril de 2019), así como en el «Boletín Oficial de La Rioja».

4. Por escrito que tuvo entrada en este tribunal el 5 de abril de 2019, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara de personarse y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Otro tanto hizo la presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este tribunal el 8 de abril de 2019.

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el 15 de abril de 2019, se personó el abogado del Estado en la representación que ostenta, exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten en este proceso constitucional.

6. Por escrito que tuvo entrada en este tribunal el 29 de abril de 2019, el letrado mayor del Parlamento de La Rioja comunicó el acuerdo de la mesa de dicha cámara de personarse en el proceso constitucional a los solos efectos de recepción de las notificaciones a que haya lugar.

7. El letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, actuando en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, se personó mediante escrito registrado en este tribunal el 30 de abril de 2019, por el que se adhiere al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular y formula, a mayor abundamiento, las alegaciones que seguidamente se resumen.

Los arts. 6.2 c), 7.4, y 7.28 de la Ley 6/2018, que imponen determinadas obligaciones a los dueños de animales, inciden de modo directo sobre el ejercicio de actividades económicas y quebrantan la garantía de unidad de mercado, de suerte que tales preceptos incurren en infracción del art. 149.1.13 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En virtud de esta competencia el Estado puede actuar como garante de la unidad del mercado español para la protección de la libertad de empresa (art. 38 CE) y para asegurar la libre circulación de bienes en territorio español, impidiendo los obstáculos a la misma por parte de los poderes públicos (art. 139.2 CE) y garantizando la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado.

Los arts. 11.1 y 2 y 45.1 e) de la Ley 6/2018 imponen la esterilización forzosa de todos los animales de compañía sin excepción, lo que se considera inconstitucional por invadir las competencias estatales de establecimiento de las normas básicas y de coordinación, previstas en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, al amparo de los arts. 149.1.13 y 149.1.16 CE. El art. 45.1 e) de la Ley 6/2018, que impone a los centros de venta de animales la carga de vender los animales domésticos ya esterilizados, vulnera además los arts. 3 y 5 de la Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, pues discrimina a los operadores riojanos frente a los de otras comunidades autónomas, con la consiguiente infracción del art. 149.1.13 CE.

El art. 12.2 b) de la Ley 6/2018, que establece para el traslado de animales de compañía la obligación de indicar la presencia de animales vivos de manera visible, incurre en una doble infracción: por un lado, la de los arts. 149.1.13 y 149.1.16 CE, pues la regulación básica (art. 47 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, y art. 5 del Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte, que incorporan la normativa de la Unión Europea) limita esta indicación al transporte de animales vivos cuando lo sea en ejercicio de una actividad económica; por otro, la del art. 149.1.21 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, que comprende no solo el establecimiento de las condiciones atinentes a la circulación, sino también las que deben cumplir los vehículos (STC 183/1996, de 14 de noviembre).

La inviolabilidad domiciliaria de los propietarios y poseedores de animales se infringe por el art. 39.1 a) de la Ley 6/2018, que autoriza a los inspectores a acceder libremente, sin previo aviso, a todos los recintos en que se hallen animales, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en esta ley, sin necesidad de contar con el consentimiento del titular ni de autorización judicial para la entrada en domicilio, lo que supone una vulneración del derecho a la inviolabilidad domiciliaria garantizado por el art. 18.2 CE.

Los arts. 54.6 y 55.1 de la Ley 6/2018 tipifican como falta grave y muy grave, respectivamente, determinadas conductas de maltrato animal, llevando aparejada la sanción pecuniaria correspondiente (art. 56). Esas conductas son susceptibles de ser consideradas también como delito, conforme a los arts. 337 y 337 *bis* del Código penal (delitos relativos a la protección de la fauna y los animales domésticos). La decisión sobre qué conductas puedan ser consideradas como delito corresponde en exclusiva al

legislador (orgánico) estatal, de acuerdo con el art. 149.1.6 CE. Este resulta infringido por la regulación autonómica impugnada, en cuanto procede a despenalizar determinadas conductas, lo que escapa por completo a la competencia del legislador autonómico. Tal despenalización, introducida por la ley impugnada vulnera también los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). También el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), toda vez que conductas que tienen cabida en delitos contra la fauna (arts. 337 y 337 *bis* del Código penal) parecen convertirse en la Comunidad Autónoma de La Rioja, tras la entrada en vigor de la Ley 6/2018, en infracciones administrativas de carácter grave o muy grave. Esto provocará inseguridad jurídica no solo al aplicador del Derecho, que encontrará problemas a la hora de calificar una actuación concreta como delito o infracción administrativa, sino también a los ciudadanos, que desconocerán el alcance de su conducta infractora.

8. Durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad fue aprobada la Ley del Parlamento de La Rioja 2/2020, de 30 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020 (publicada en el «Boletín Oficial de La Rioja» núm. 12, de 31 de enero de 2020, así como en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 36, de 11 de febrero de 2020), que modifica parcialmente la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

9. Mediante providencia de 14 de julio de 2020 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Delimitación del objeto del recurso.

a) El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado contra los siguientes artículos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja: 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, apartados 3, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 28; 11, apartados l y 2; 12.2, letras a) y b); 15; 39.1 a); 45.1 e); 54, apartados 6 y 19; 55.1; 56.1, letras b) y c); y 56.4, letras b), c), d), e) y f).

Sostienen los senadores recurrentes, como ha quedado indicado con mayor detalle en el relato de antecedentes de esta sentencia, al que procede remitirse, que los preceptos impugnados de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, incurren en diversas vulneraciones de la Constitución, tanto de carácter material o sustantivo, como del orden de distribución de competencias.

Así, en lo que atañe a las infracciones constitucionales de carácter material, se alega, en síntesis, que la ley impugnada impone una ideología animalista que establece una peligrosa equiparación entre la dignidad de la persona y la protección de los animales, vulnerando así el art. 10.1 CE. La imposición de esa ideología animalista vulnera asimismo la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), así como la prohibición de que existan confesiones de carácter estatal (art. 16.3 CE). La ley impugnada infringe los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora (arts. 9.3 y 25.1 CE), por la indeterminación de las infracciones que establece; infracción que se predica también de la regulación de las sanciones, por ser contraria al principio de proporcionalidad. Atenta también la ley contra los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Vulnera, en fin, el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), así como los derechos a la libertad de expresión y de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE].

Por lo que se refiere a las infracciones constitucionales de carácter competencial, se aduce que la Ley 6/2018 invade las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), bases y coordinación general de la planificación

general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE), bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

El letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, se adhiere al recurso de inconstitucionalidad e interesa por ello su estimación, conforme ha quedado reflejado en los antecedentes de la presente sentencia. Careciendo, conforme al art. 32.2 LOTC, de legitimación activa el ejecutivo de La Rioja para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes aprobadas por la asamblea legislativa de su propia comunidad autónoma (STC 176/2019, de 18 de diciembre, FJ único), no procede admitir su solicitud de adhesión al recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. De admitirse esa intervención adhesiva, vendrían a aparecer como autor (el Parlamento) y denunciante (el Consejo de Gobierno) de las infracciones constitucionales aducidas por este. Todo ello con el resultado de que «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» (STC 176/2019, FJ único). El ejecutivo autonómico puede personarse en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra una ley de la comunidad autónoma para formular alegaciones (art. 34.1 LOTC).

b) Por otra parte, para la adecuada delimitación del objeto del recurso de inconstitucionalidad ha de tenerse en cuenta que durante la pendencia del mismo algunos de los preceptos impugnados de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, han sido modificados por la Ley del Parlamento de La Rioja 2/2020, de 30 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020. En concreto, en lo que aquí importa, esa reforma legal, en vigor desde el 1 de febrero de 2020, afecta directamente a los arts. 2.1; 2.2 g); 5 e) y o); 6.1 y 2; 7.4 y 28; y 12.2 b). Pero además, como más adelante se verá, otras modificaciones introducidas por la Ley 2/2020 en la Ley 6/2018 también tienen incidencia en el presente recurso, aunque se refieran a preceptos no impugnados.

Conforme a la conocida doctrina constitucional sobre los efectos que para la resolución de un recurso de inconstitucionalidad pueda tener la modificación, derogación o pérdida de vigencia sobrevenida de las disposiciones legales recurridas, es preciso tener en cuenta si en el recurso se plantean motivos sustantivos o de carácter competencial.

En los recursos que no tienen contenido competencial se aplica generalmente el criterio conforme al cual el recurso se extingue por pérdida de objeto en caso de derogación o modificación del precepto legal impugnado (se exceptúan supuestos tales como los referidos a la impugnación de normas con vigencia temporal o los de preceptos con efectos ultraactivos). Dado que el recurso de inconstitucionalidad es de carácter abstracto, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, carece de sentido, por regla general, que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de normas que el legislador ha expulsado ya del ordenamiento, por su derogación o por la modificación del enunciado del texto legal que motivó la impugnación (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2, y 86/2017, de 4 de julio, FJ 2, por todas).

En cuanto a las modificaciones normativas en recursos de naturaleza competencial es asimismo doctrina reiterada de este tribunal que la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso constitucional dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de las normas legales impugnadas y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos. Lo relevante no es tanto la expulsión del ordenamiento de las concretas normas impugnadas cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de

reparto de competencias es el objetivo último al que sirven tales procesos (por todas, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 16/2003, de 30 de enero, FJ 2; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3; 143/2014, de 22 de septiembre, FJ 2, y 14/2018, de 20 de febrero, FJ 3).

De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta examinaremos la incidencia que pueda tener para la resolución del presente recurso la modificación de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por la Ley 2/2020, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020, al enjuiciar los concretos preceptos impugnados que resultan afectados por esa reforma legal.

2. Orden de examen de los motivos de inconstitucionalidad.

Como se ha dicho, el presente recurso de inconstitucionalidad se plantea desde dos perspectivas diferenciadas. Por una parte, se impugna la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por entender que invade distintas competencias que el art. 149.1 CE atribuye al Estado. Por otra, se imputa a la Ley 6/2018 la vulneración de diversos principios constitucionales y de libertades y derechos fundamentales.

Siguiendo el criterio habitual para los recursos de inconstitucionalidad en los que se plantean tanto infracciones sustantivas como competenciales, iniciaremos nuestro enjuiciamiento por el examen de estas últimas, en el orden en el que se plantean en el escrito de interposición del recurso.

Por otra parte debe precisarse que no le corresponde a este tribunal dilucidar si, como también alegan los recurrentes, la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, contradice la regulación establecida por la Unión Europea en materia de protección animal, en particular el Reglamento (CE) núm. 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas. Como hemos advertido en reiteradas ocasiones, el Derecho de la Unión Europea no es en sí mismo canon directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales, de modo que la eventual infracción de las normas de la Unión Europea por leyes estatales o autonómicas constituye un conflicto de normas que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras muchas, SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 173/2005, de 23 de junio, FJ 9; 135/2012, de 19 de junio, FJ 2; 64/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 3).

3. La materia de protección de los animales como ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes.

Se afirma en el recurso, con cita del dictamen 85/2018 del Consejo Consultivo de La Rioja, que la Constitución no recoge expresamente la protección de los animales en el listado de materias que son competencia exclusiva del Estado (art. 149 CE), ni tampoco entre las materias sobre las que las comunidades autónomas pueden asumir competencias (art. 148 CE). No aparece en la Constitución la protección o el bienestar animal como un ámbito material específico de la acción de los poderes públicos. El Estatuto de Autonomía de La Rioja tampoco contiene previsión alguna respecto de esa materia específica. Ello no quiere decir, claro está, que esa comunidad autónoma no pueda aprobar legislación con incidencia en dicha materia, a través de otros títulos competenciales de su Estatuto (así, art. 8.1, apartados 4, 6, 13, 19, 21, 23, 24 y 29, y art. 9, apartados 1, 3, 5 y 8), siempre con respeto a las competencias estatales que puedan afectar a la protección y bienestar de los animales (en particular, arts. 149.1.6, 149.1.8, 149.1.13, 149.1.15, 149.1.16, 149.1.18, 149.1.23 y 149.1.29 CE). La protección animal conforma una «política transversal», que resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, como también ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen de 23 de noviembre de 2006, sobre el

proyecto de ley luego convertido en Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

En consecuencia, tanto la legislación estatal como la autonómica sobre protección o bienestar animal tienen que ser aprobadas respetando las competencias que el Estado y las comunidades autónomas ostentan sobre esas otras materias, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los correspondientes estatutos de autonomía, que inciden en la materia de protección de los animales.

Nada cabe objetar al planteamiento del recurso que acaba de resumirse. La creciente preocupación en la sociedad actual por la protección o el bienestar animal se ha trasladado a las políticas públicas, dando lugar a la aparición de diferentes disposiciones normativas, estatales y de las comunidades autónomas, como es el caso de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ahora bien, la protección de los animales no figura como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE y tampoco se contempla de manera expresa en el estatuto de autonomía de esa comunidad autónoma. Se trata de una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos. De este modo, la intervención del Estado en esta materia puede venir amparada en particular por títulos competenciales tales como –aunque no solo– los previstos en el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el art. 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad) y 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente). En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja son diversos también los títulos habilitantes de su estatuto de autonomía que podrían invocarse para dictar una ley como la parcialmente impugnada, si bien es cierto que la exposición de motivos de la Ley 6/2018 ninguna indicación competencial contiene al respecto. Se trata en especial de los previstos en el art. 8.1.4 (ordenación de la planificación económica de la comunidad autónoma), 8.1.6 (comercio interior), 8.1.19 (agricultura y ganadería), 8.1.21 (pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza) y 8.1.29 (espectáculos); y en el art. 9.1 (protección medioambiental y de los ecosistemas), 9.3 (defensa de consumidores y usuarios) y 9.5 (sanidad e higiene).

En suma, en la materia de protección o bienestar de los animales nos encontramos ante un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos, debiendo recordarse que la atribución estatutaria de una determinada competencia con carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE). Estas se proyectarán cuando materialmente corresponda, sin necesidad de que el estatuto de autonomía incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

Procede por ello examinar si la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, ha respetado la distribución competencial sobre las diversas materias que amparan las políticas públicas relativas a la protección y el bienestar animal y que resulta del bloque de la constitucionalidad.

4. Precisiones sobre la primera tacha competencial alegada en el recurso. Inconstitucionalidad mediata o indirecta de la ley autonómica.

Sostienen en primer lugar los senadores recurrentes que la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se aparta de la legislación básica aprobada por el Estado al amparo de sus competencias exclusivas en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). A tal efecto se refieren a distintas normas estatales que tendrían carácter básico, formal y material. Fundamentalmente, la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, y la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Se trata, según el recurso, de normas elaboradas por el legislador estatal respetando el concepto material de norma básica, para garantizar en

todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales, a partir del cual puede cada comunidad autónoma, en atención a sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes, dentro del marco competencial que le asigne su estatuto, conforme tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 69/1988, de 19 de abril, FFJJ 5 y 6, y 248/1988, de 20 de diciembre, FJ 4).

También invocan como normas básicas en esta materia diversas disposiciones reglamentarias estatales (Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas; Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia; Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte; Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras; Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras, y Real Decreto 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos). Recuerdan al respecto la citada jurisprudencia constitucional sobre las bases, conforme a la cual es posible que el Gobierno regule mediante real decreto aspectos básicos de una materia cuando esa regulación resulte completamente indispensable para el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación básica.

Lo que plantean los recurrentes, en consecuencia, es un problema de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. A su entender, esta ley sería inconstitucional por haber sido elaborada apartándose de la legislación básica del Estado que se cita en el recurso.

En relación con la inconstitucionalidad mediata o indirecta, este tribunal ha venido elaborando una consolidada doctrina, conforme a la cual para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal supuestamente infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 162/2014, de 7 de octubre, FJ 3; 214/2015, de 22 de octubre, FJ 2, y 104/2018, de 4 de octubre, FJ 3).

Por otra parte, corresponde al recurrente la carga de justificar tanto el carácter básico de la norma estatal con la que se pone en contraste la norma autonómica impugnada, como la efectiva e insalvable contradicción de esta con la norma básica. A tal efecto procede recordar que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente del recurrente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento que las sustente (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1; 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 2, por todas). En consecuencia, no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma legal mediante la mera invocación de una serie de preceptos del bloque de la constitucionalidad, sino que es preciso que la demanda contenga la argumentación específica que fundamente la presunta infracción constitucional. El incumplimiento de esta carga argumentativa por el recurrente exime al Tribunal Constitucional de examinar la concreta impugnación (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1; 138/2010, de 16 de diciembre, FJ 1; 119/2014, de 16 de julio, FJ 2, y 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 2, entre otras muchas).

Esta carga argumentativa se cumple en el presente recurso respecto de los siguientes preceptos de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad

Autónoma de La Rioja: arts. 2.2 g), 5 e) y o), 7.4 y 28, 11.1 y 2, 12.2 b), 45.1 e), 54.6 y 19, y 55.1. Sobre ellos por tanto (algunos de los cuales han resultado modificados por la Ley 2/2020, de 30 de enero, como se ha dicho), habrá de recaer nuestro enjuiciamiento, para determinar si existe o no la infracción de la normativa básica estatal que denuncian los recurrentes.

5. Examen de la tacha referida a la inconstitucionalidad mediata de los arts. 5 o), 54.6 y 55.1 de la Ley 6/2018.

Entrando a examinar las alegadas contradicciones de los referidos preceptos de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, con la normativa básica estatal invocada en el recurso, hemos de comenzar por la relativa a la definición de maltrato animal y su punición. Sostienen los senadores recurrentes que el art. 5 o) de la Ley 6/2018 emplea una noción de maltrato incompatible con la legislación básica. Esta incompatibilidad afectaría también a la infracción grave tipificada por el art. 54.6 («maltratar o agredir a un animal, siempre que no sea constitutivo de una infracción muy grave») y a la infracción muy grave prevista en el art. 55.1 («maltratar o agredir físicamente a los animales, o someterlos a cualquier práctica que les suponga sufrimientos, daños graves o la muerte»).

En su redacción inicial, que es la impugnada, el art. 5 o) de la Ley 6/2018 establecía que a efectos de esta ley, se entenderá por maltrato «toda conducta, tanto por acción como por omisión, mediante la cual se inflige a un animal dolor o sufrimiento». El art. 17.3 de la Ley 2/2020, de 30 de enero, modifica ese precepto, añadiendo que ese dolor o sufrimiento ha de ser «inútil» para caer bajo la definición de maltrato animal. Esta definición ha de ponerse en relación con la finalidad de la Ley 6/2018, contenida en su art. 2.1, modificado a su vez por el art. 17.1 de la Ley 2/2020, que no es otra que «alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales», y con el art. 2.2 c), que establece que una de las acciones encaminadas a lograr esa finalidad es la consistente en «luchar contra el maltrato y abandono». A su vez, el no impugnado art. 7.1, modificado por el art. 17.7 de la Ley 2/2020, prohíbe a los propietarios o poseedores de animales «maltratar, agredir físicamente a los animales, así como someterlos a cualquier práctica que les pueda producir sufrimientos o daños físicos inútiles».

Los recurrentes consideran que la noción de maltrato animal del art. 5 o) de la Ley 6/2018 (en su redacción inicial, se insiste) contradice la legislación básica, señalando al efecto como tal los arts. 4 y 5 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio; el art. 3 a) del Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas; y el art. 4 del Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia. Se argumenta en el recurso, tras reproducir el contenido de los citados preceptos, que la legislación estatal básica sobre bienestar animal acepta que diversas prácticas legítimas con animales (explotaciones ganaderas, sacrificio para el consumo humano, experimentación científica, etc.), que pueden suponer un sufrimiento o dolor para estos, son aceptables cuando el fin lo justifica. El concepto básico de maltrato exige que este se haga dolosamente, de manera injustificada, causando sufrimientos o daños inútiles, innecesarios o evitables, lo que obliga a reducir al mínimo cualquier dolor, sufrimiento, angustia o daño duradero a los animales, en la medida de lo posible. La norma autonómica impugnada entraría en contradicción con la legislación básica, al definir (y sancionar) como maltrato cualquier conducta mediante la cual se inflige dolor o sufrimiento a un animal, sin ningún matiz.

Las dudas de constitucionalidad que pudiera plantear la noción de maltrato animal contenida en la redacción inicial del art. 5 o) la Ley 6/2018 quedan despejadas tras la

reforma de este precepto introducida por el art. 17.3 de la Ley 2/2020, lo que hace desaparecer la controversia competencial suscitada en este punto.

En efecto, como ya se ha señalado, tras esa reforma legal el art. 5 o) de la Ley 6/2018 establece que se entenderá por maltrato animal «toda conducta, tanto por acción como por omisión, mediante la cual se inflige a un animal dolor o sufrimiento inútil». A su vez, el art. 7.1 la Ley 6/2018, modificado también por la Ley 2/2020, prohíbe «maltratar, agredir físicamente a los animales, así como someterlos a cualquier práctica que les pueda producir sufrimientos o daños físicos inútiles».

De ello resulta que la noción de maltrato animal contenida en el art. 5 o) de la Ley 6/2018, pensada fundamentalmente para los animales de compañía, es plenamente compatible con la establecida por la legislación básica. Al precisar ahora la norma autonómica que el dolor o sufrimiento ocasionado al animal ha de ser «inútil» para tener la consideración legal de maltrato no existe contradicción alguna con la normativa básica. Valga advertir que esa noción básica de maltrato animal es coincidente con la establecida en el art. 3.1 del Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 13 de noviembre de 1987 (que entró en vigor para España el 1 de febrero de 2018), a cuyo tenor «nadie deberá infligir innecesariamente dolor, sufrimiento o angustia a un animal de compañía».

Es claro que la actual definición de maltrato animal del art. 5 o) de la Ley 6/2018, coincidente con la que se contiene en la normativa básica, no concierne a los supuestos de actividades legítimas en relación con los animales de producción: reproducción, crianza y sacrificio para el consumo humano, obtención de alimentos o productos de origen animal, utilización para el trabajo agropecuario, o para cualquier otro uso industrial o fin comercial o lucrativo; tampoco respecto de animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, incluida la docencia, que puedan suponer algún tipo de daño, sufrimiento o dolor para estos animales. Esas actividades lícitas, tal como señalan las normas básicas y la propia ley autonómica impugnada, deberán llevarse a cabo de modo que se evite, en la medida de lo posible, causar sufrimientos o daños inútiles o injustificados a los animales. En consecuencia, tales actividades no podrán ser consideradas como infracciones graves del art. 54.6 de la Ley 6/2018 o muy graves del art. 55.1 de la misma ley.

En suma, la controversia competencial suscitada en el recurso sobre el art. 5 o) de la Ley 6/2018 ha perdido su objeto, por cuanto el Parlamento de La Rioja ha modificado ese precepto de suerte que la noción de maltrato animal que contiene viene ahora a coincidir con el establecido por la legislación básica estatal.

6. Examen de la alegada inconstitucionalidad mediata del art. 5 e) de la Ley 6/2018.

Se afirma también en el recurso la inconstitucionalidad mediata del art. 5 e) de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, porque la definición de animal asilvestrado que contiene ese precepto no se corresponde con la prevista en el art. 2 del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras, norma básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), conforme a su disposición final primera.

El art. 2 del Real Decreto 630/2013, que tiene carácter materialmente básico ex art. 149.1.23 CE, conforme a la doctrina resultante de la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 25, a la que procede remitirse, considera como animal asilvestrado el «espécimen animal de procedencia doméstica, que está establecido y se mueve libremente en el medio natural y no vive ni se cría bajo tutela, manejo ni supervisión de las personas». Por su parte, el art. 5 e) de la Ley 6/2018, en su redacción originaria (que es la impugnada), consideraba como animales asilvestrados «todos aquellos que pierden las condiciones que los hacen aptos para la convivencia con las personas». Ahora el art. 17.3 de la Ley 2/2020 da nueva redacción al art. 5 e) de la Ley 6/2018, de modo que la definición de animal asilvestrado coincide con la establecida en el art. 2 del Real Decreto 630/2013. En consecuencia, debe declararse que ha desaparecido la

controversia competencial suscitada en el recurso sobre el art. 5 e) de la Ley 6/2018, al haber modificado el legislador autonómico este precepto. El recurso ha perdido pues su objeto en cuanto a esta tacha competencial.

7. Examen de la alegada inconstitucionalidad mediata de los arts. 2.2 g), 11, 45.1 e) y 54.19 de la Ley 6/2018.

Se alega asimismo en el recurso la inconstitucionalidad indirecta o mediata de varios preceptos de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja referidos a la esterilización de los animales de compañía, en concreto de los arts. 2.2 g), 11, 45.1 e) y 54.19. Los arts. 2.2 g) y 11.2 han sido reformados por el art. 17 de la Ley 2/2020, pero se trata de modificaciones que no determinan la desaparición de la controversia competencial suscitada, por lo que el objeto del recurso pervive en este punto.

Señalan los senadores recurrentes que el art. 2.2 g) de la Ley 6/2018 establece como una de las acciones para alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales la de «garantizar la esterilización [...] para evitar la superpoblación y en última instancia el abandono». El art. 11, apartados 1 y 2, impone la esterilización forzosa, bajo control veterinario, de determinados animales de compañía (perros, gatos y hurones), salvo que exista un certificado veterinario que desaconseje por motivos de salud del animal la esterilización. Además, el art. 45.1 a) impone a los establecimientos de venta de animales la obligación de vender los perros, gatos y hurones previamente «esterilizados, conforme a lo previsto en esta ley, excepto aquellos destinados a centros de cría autorizados». El incumplimiento de las obligaciones de esterilizar a los animales de compañía en los supuestos determinados por la Ley 6/2018 se tipifica como infracción grave en su art. 54.19. Según los recurrentes, esta regulación sobre la esterilización forzosa de los animales de compañía sería inconstitucional porque «excede de la legislación básica, que no establece la obligación de esterilización sistemática de estos animales».

Para descartar la infracción competencial alegada bastaría con constatar que los recurrentes no cumplen la carga de identificar la concreta norma básica con la que la regulación contenida en los arts. 2.2 g), 11, 45.1 e) y 54.19 de la Ley 6/2018, referidos a la esterilización forzosa de ciertos animales de compañía (perros, gatos y hurones), entraría en contradicción insalvable. En consecuencia, esta queja competencial debe ser rechazada.

Por otra parte procede advertir que en el recurso se alega también, al hilo de la antedicha tacha competencial, que la esterilización sistemática de los animales de compañía «puede afectar al derecho de propiedad privada reconocido en el art. 33 CE». Se trata de una aseveración a todas luces insuficiente para fundamentar la presunta contradicción constitucional material que apuntan los recurrentes, lo que exige a este tribunal de examinar esa tacha. En cualquier caso conviene señalar que la obligación de esterilizar, bajo estricto control veterinario y limitada a determinados animales de compañía (perros, gatos y hurones), salvo en los casos que la propia Ley 6/2018 determina, responde al propósito, según determina el art. 2.2 g), de evitar la superpoblación y en última instancia el abandono de animales. Este propósito, que cabe considerar constitucionalmente legítimo, se halla, por otra parte, en sintonía con los compromisos internacionales asumidos por España, debiendo indicarse al efecto que el citado Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 1987 permite expresamente las intervenciones quirúrgicas sobre animales de compañía «para impedir la reproducción» [art. 10.2 b)] y determina, con el fin de evitar el abandono de estos animales, que las partes firmantes se comprometen a tratar de «reducir la reproducción no planificada de perros y gatos, estimulando su esterilización» [art. 12 b) ii)].

8. Examen de la alegada inconstitucionalidad mediata de los apartados 4 y 28 del art. 7 de la Ley 6/2018.

Según los senadores recurrentes, algunas de las prohibiciones a los propietarios o poseedores de animales establecidas en el art. 7 de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, incurren en inconstitucionalidad mediata, por ser incompatibles con la normativa básica.

a) Así sucedería según los recurrentes con el art. 7.4, que en su redacción inicial prohibía «mantener a los animales atados o encerrados permanentemente o en condiciones que provoquen un sufrimiento para el animal, debiendo habilitarse un cerramiento adecuado y regularse el tiempo de esparcimiento diario», lo que entraría en contradicción con la normativa básica sobre animales de producción, aprobada al amparo de las competencias estatales del art. 149.1.13 y 16 CE, que impone determinadas obligaciones en las instalaciones para garantizar el bienestar de los animales, citándose al efecto en el recurso el Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras, y el Real Decreto 1135/2002, de 31 de octubre, relativo a las normas mínimas para la protección de cerdos.

Sin embargo, el art. 7.4 de la Ley 6/2018 ha recibido nueva redacción en virtud del art. 17.7 de la Ley 2/2020, de modo que ahora la prohibición de mantener a los animales atados o encerrados permanentemente o en condiciones que les provoquen sufrimiento ya no atañe a todo tipo de animales, como pudiera entenderse que sucedía en la redacción inicial del precepto, sino que se ciñe a los animales de compañía que señala (gatos, perros y hurones). En consecuencia, sin necesidad de entrar a examinar si los reales decretos invocados en el recurso de inconstitucionalidad tienen carácter materialmente básico, cabe concluir que no subsiste la controversia competencial suscitada por los recurrentes sobre el art. 7.4, por lo que el recurso ha perdido su objeto en este punto.

En efecto, los recurrentes sostenían que la prohibición establecida por el art. 7.4 de la Ley 6/2018 en su redacción inicial, al referirse indistintamente a todos los animales, vulneraba la normativa básica, porque permitía entender incluidos en esa prohibición a los animales de producción. Conviene advertir que no era enteramente descartable que esa regulación autonómica pudiera ser interpretada como referida en exclusiva a los animales de compañía (en particular a los perros, gatos y hurones, conforme al inciso final del precepto), teniendo en cuenta que el impugnado art. 7.4 se corresponde con la obligación que establece el art. 6.2 d) para los dueños o poseedores de este tipo de animales («adoptar las medidas necesarias, garantizando que los animales de compañía no permanezcan atados ni encerrados de forma permanente»), a cuya protección se dirige fundamentalmente la Ley 6/2018. En cualquier caso, tras la reforma introducida por el art. 17.7 de la Ley 2/2020 en el art. 7.4 de la Ley 6/2018 no existe ningún género de dudas en cuanto a que la prohibición que establece este precepto no incluye a los animales de producción, sino que se refiere en exclusiva a los gatos, perros y hurones, por lo que la controversia competencial suscitada sobre el art. 7.4 de la Ley 6/2018 no pervive y el recurso ha perdido su objeto en este punto.

b) El art. 7.28 de la Ley 6/2018, que establece la prohibición de «usar perros como barrera para impedir el paso del ganado», puede interpretarse –afirman los recurrentes– como un obstáculo al uso de perros para la protección de rebaños contra el ataque de depredadores, lo que no solo no se encuentra amparado en la legislación básica sino que además supone una restricción de las actividades ganaderas tradicionales.

Para descartar la infracción competencial alegada bastaría de nuevo con constatar que los recurrentes no cumplen la carga de identificar la concreta norma básica con la que la regulación contenida en el art. 7.28 de la Ley 6/2018 entraría en contradicción. En todo caso, la modificación de este precepto por el art. 17.7 de la Ley 2/2020, que le añade un enunciado, permite descartar sin ningún género de dudas la interpretación que realizaban los recurrentes en cuanto que la norma autonómica suponía una restricción

de las actividades ganaderas tradicionales (uso de perros pastores). En efecto, en su redacción actual el art. 7.28 prohíbe «usar perros como barrera para impedir el paso del ganado, ello sin perjuicio de su uso tradicional para el cuidado y manejo del ganado, así como para la protección de rebaños contra el ataque de depredadores».

Debe pues declararse, conforme a la doctrina constitucional citada en el fundamento jurídico primero de la presente sentencia, que ha desaparecido la controversia competencial suscitada en torno al art. 7.28 de la Ley 6/2018. Al haber dado el legislador autonómico una nueva redacción a este precepto, se desvanece la pretendida y no fundamentada infracción de la normativa básica. El recurso ha perdido, por tanto, su objeto en cuanto a esta tacha competencial.

9. Examen de la alegada inconstitucionalidad mediata del art. 12.2 a) y b) de la Ley 6/2018.

Se aduce asimismo en el recurso la inconstitucionalidad mediata o indirecta del art. 12.2 a) y b) de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que regula el transporte de animales de compañía.

Procede advertir que en la redacción inicial del art. 12 de la Ley 6/2018 se utilizaba el término «traslado», en lugar del término «transporte», que es el empleado por la normativa básica. Tras la reforma introducida por el art. 17.10 de la Ley 2/2020 en aquel precepto, la norma autonómica emplea también ahora el término «transporte», por lo que cualquier reparo que pudiera entenderse dirigido en el recurso contra el sintagma «traslado de animales» utilizado en la inicial redacción del parcialmente impugnado art. 12 de la Ley 6/2018, por apartarse de la denominación utilizada por la legislación básica («transporte de animales») debe entenderse desaparecido como consecuencia de esa reforma legal.

Con carácter previo al examen de esta queja debe indicarse que en el recurso se argumenta también que si bien el art. 12.1 de la Ley 6/2018 establece que en el transporte «de animales destinados a la producción, se estará a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea y la legislación sectorial vigente», se puede interpretar que igualmente el transporte de animales de compañía queda sujeto a la normativa europea en la materia, lo que entraría en contradicción con lo dispuesto por la norma básica (art. 2 del Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte) que, siguiendo el Derecho de la Unión Europea, restringe su ámbito de aplicación al transporte de animales vertebrados vivos en relación con una actividad económica, excluyéndose expresamente el transporte de animales domésticos, siempre que no se efectúe en relación con tal actividad.

Pues bien, sin perjuicio de que el art. 12.1 de la Ley 6/2018 no aparece relacionado ni en el encabezamiento ni en el suplico del recurso entre los preceptos impugnados de esa ley, lo que nos exime de su enjuiciamiento, cabe con todo indicar que la interpretación que aventuran los recurrentes de este precepto carece en realidad de fundamento, pues el art. 12 de la Ley 6/2018 distingue claramente en sus dos apartados entre el transporte de animales de producción (art. 12.1), que se rige por lo dispuesto «en la normativa de la Unión Europea y la legislación sectorial vigente» (lo que implica el respeto a la normativa básica) y el transporte de animales de compañía, que deberá llevarse a cabo cumpliendo las condiciones que determina el art. 12.2.

Se impugna en el recurso, como se ha indicado, la regulación contenida en el art. 12.2 a) y b) de la Ley 6/2018. El art. 12.2 a) establece que en el transporte de animales de compañía se deberá «disponer de espacio suficiente en el interior del medio de transporte empleado que permita como mínimo que puedan levantarse y tumbarse, sin riesgo de lesiones o daño para el animal». Ahora bien, como ya se anticipó, en este caso no se cumple la carga argumentativa exigible, pues no se indica la norma básica con la que supuestamente entraría en contradicción el art. 12.2 a) de la Ley 6/2018 y tampoco se ofrece un razonamiento en el que se pueda fundar la impugnación de este precepto, que queda por ello rechazada.

El art. 12.2 b) establecía en su redacción inicial (que es la impugnada) que en el transporte de animales de compañía se deberá «garantizar que los medios de transporte y remolques sean diseñados adecuadamente para proteger a los animales de golpes, inclemencias climatológicas acusadas, de la intemperie, entre otros, debiendo indicarse la presencia de animales vivos de manera visible». Según el recurso, el requisito de que los medios de transporte y remolques indiquen la presencia de animales vivos de manera visible va más allá de lo establecido en el Derecho de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado, que no establece esta obligación (art. 5 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, cuyo contenido quedó transcrito en el fundamento jurídico quinto de la presente sentencia).

Pues bien, el art. 12.2 b) de la Ley 6/2018 ha recibido nueva redacción en virtud del citado art. 17.10 de la Ley 2/2020, de modo que ahora se dispone que en el transporte de animales de compañía se deberá «garantizar que los medios de transporte y remolques estén diseñados adecuadamente para proteger a los animales de golpes, inclemencias climatológicas acusadas, de la intemperie, entre otros». Se ha suprimido, por tanto, la exigencia de indicar en el vehículo la presencia de animales vivos de manera visible, que era el enunciado sobre el que versaba la tacha competencial de los recurrentes, como se ha dicho. Por consiguiente debemos concluir que no pervive la controversia competencial suscitada sobre el art. 12.2 b) de la Ley 6/2018 y que el recurso ha perdido por ello su objeto en este punto.

10. Examen del motivo de inconstitucionalidad referido a la infracción de la competencia estatal en materia de Derecho civil.

Se alega asimismo en el recurso otra tacha competencial distinta, referida a la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE). Como es sabido, esta competencia abarca por entero la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de sus derechos civiles especiales o forales, allí donde existan, y siempre que no se trate de las materias reservadas «en todo caso» al Estado por el propio art. 149.1.8 CE (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FFJJ 17 a 19; 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1; 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1, y 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6). La Comunidad Autónoma de La Rioja carece de Derecho civil especial o foral propio y por tanto de competencia en esta materia.

Efectuadas las precisiones que anteceden, procede examinar si concurre la denunciada infracción de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil. Sostienen los recurrentes que las prohibiciones de donación, venta y cesión de animales, así como de filmación de estos, establecidas en los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulneran esa competencia estatal, al regular relaciones jurídicas entre particulares, para lo que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencia. El ejercicio de las competencias autonómicas para legislar en materia de protección animal exige respetar la competencia exclusiva que, en materia de legislación civil, atribuye al Estado el art. 149.1.8.CE; esta competencia no permite regular las relaciones jurídicas entre particulares que, sometidas al Derecho privado, se suscitan en el ámbito de la realidad social que constituye el sustrato material de las competencias autonómicas específicas. La regulación autonómica se despliega en la relación jurídico-pública (vertical) que se entabla entre la administración y el ciudadano y solo puede anudar a su incumplimiento consecuencias de índole estrictamente jurídico-administrativa, como, por ejemplo, en este caso, la prohibición del ejercicio de ciertas actividades o la imposición de sanciones administrativas; pero no efectos propios de la relación horizontal, *inter privados*, como la nulidad de un contrato o negocio jurídico.

Los preceptos impugnados aluden a determinados aspectos que conviene analizar. El art. 7.8 prohíbe «hacer donaciones de los animales como regalo, sorteo, rifa, promoción, entregarlos como premio, reclamo publicitario, recompensa». El art. 7.10 prohíbe «venderlos, donarlos o cederlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de

las garantías previstas en la normativa vigente». El art. 7.11 prohíbe «venderlos, donarlos o cederlos a menores de dieciocho años o a incapacitados sin la autorización de quienes tengan la patria potestad o custodia de los mismos». El art. 7.12 prohíbe «utilizar animales en filmación de escenas para cine, televisión o internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro». En fin, el art. 7.14 prohíbe «comercializar con ellos, fuera de los certámenes u otras concentraciones de animales vivos y establecimientos de venta y cría debidamente autorizados; salvo las transacciones entre particulares cuando se limiten a sus animales, no tengan ánimo de lucro y se garantice el bienestar del animal».

Los preceptos referidos, aplicables tanto a los animales de compañía como a los de producción, inciden directamente en la regulación de la estructura de determinados contratos, al prohibir que sean objeto de los mismos los animales (apartados 8, 10, 12 y 14 del art. 7) o regular la capacidad de las personas menores de edad o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tenga por objeto un animal (apartado 11 del art. 7). Tanto el objeto de los contratos (arts. 1261.2 y 1271 a 1273 del Código civil), como la capacidad para contratar (arts. 1261.1, 1262 y ss. del Código civil), constituyen «bases de las obligaciones contractuales», de competencia estatal exclusiva «en todo caso» (art. 149.1.8 CE). Por consiguiente, esta regulación, emanada de una comunidad autónoma que carece de derecho civil propio, invade la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y además afecta a las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación queda reservada al legislador estatal (SSTC 71/1982, FFJJ 17 a 19, y 132/2019, FJ 6). En consecuencia, los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018 deben ser declarados inconstitucionales y nulos.

11. Examen de los motivos de inconstitucionalidad de carácter sustantivo. La dignidad de la persona como valor constitucional supremo.

Procede entrar a continuación a examinar las quejas de carácter material o sustantivo que se aducen en el recurso de inconstitucionalidad. Las abordaremos siguiendo el orden en que se plantean en el recurso.

Sostienen en primer lugar los recurrentes, conforme ha quedado reseñado en los antecedentes de la presente sentencia, que la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulnera el sistema de valores recogido en el art. 10.1 CE, al imponer una ideología animalista que establece una peligrosa equiparación entre la dignidad de la persona, valor constitucional supremo, y la protección de los animales. La Ley 6/2018 recoge en su art. 2.1 el principio de «máximo nivel de protección y bienestar de los animales», pero esa protección máxima en nuestro derecho solo corresponde a las personas, en función de la dignidad que les es intrínseca (por todas, SSTC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8; 20/1990, de 27 de junio, FJ 4, y 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5), tal y como determinan el art. 10.1 CE, al igual que ocurre en el caso de la Constitución alemana (art. 1.1) y como lo proclaman también los tratados internacionales sobre derechos humanos (se citan expresamente los preámbulos de la Declaración universal de los derechos humanos de 1948 y del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966, así como el art. 1 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea).

Nuestra Constitución –prosiguen los senadores recurrentes– no contiene ninguna referencia a la protección o bienestar de los animales como valor constitucional. Ni siquiera entre los principios rectores de la política social y económica se encuentra ninguna previsión relativa a la protección de los animales, más allá de la genérica referencia a la protección del medio ambiente (art. 45). En ningún caso puede hablarse de dignidad de los animales para apoyar la protección de estos, pues este tipo de construcciones intelectuales a la postre conducen a relativizar la dignidad humana.

En suma, nada hay jurídicamente que objetar al establecimiento de directivas o recomendaciones a las administraciones públicas, como señala el Protocolo núm. 33 anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre la protección y el bienestar

de los animales, introducido por el Tratado de Ámsterdam; tampoco a los particulares, para que ofrezcan, dentro de sus recursos limitados, una protección a los animales. Cuestión distinta es establecer en una ley el principio jurídico de «máximo nivel de protección y bienestar de los animales», como se hace en el art. 2.1 de la Ley 6/2018, pues ello supone, según los senadores recurrentes, una vulneración del sistema de valores de nuestra Constitución, que se fundamenta en la dignidad de la persona, en los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE).

Antes de dar respuesta a esta primera tacha de inconstitucionalidad de carácter sustantivo conviene precisar que, si bien del planteamiento del recurso se infiere que se dirige contra la Ley 6/2018 en su integridad, lo cierto es que debe entenderse ceñida a los concretos preceptos de esta ley impugnados en el recurso, según se establece en el suplico y conforme a la voluntad impugnatoria expresada previamente por la agrupación de parlamentarios recurrentes en el acuerdo que documenta esa voluntad y que se acompaña al escrito del recurso. Tales preceptos son los relacionados en el primer antecedente y el primer fundamento jurídico de la presente sentencia. En particular, la queja de los recurrentes se centra de modo expreso en el citado art. 2.1 y, por conexión, en el art. 6.2, letras a), b), c), g) y l), en la medida que establecen ciertas obligaciones de los propietarios y poseedores de animales respecto de estos que «no están siempre garantizadas para los seres humanos». También en el art. 7.3, en cuanto prohíbe mantener los animales en instalaciones inadecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario, precepto al que ya nos hemos referido desde la perspectiva competencial. Así como en el art. 12.2, letras a) y b), en lo que se refiere a los requisitos para el transporte de animales de compañía, preceptos de los que ya nos hemos ocupado también desde el punto de vista competencial. Como antes se advirtió, algunos de estos preceptos, concretamente los arts. 2.1, 6.2 y 12.2 b) han sido modificados por el art. 17 de la Ley 2/2020, por lo que ha de declararse, conforme a la doctrina constitucional recordada en el primer fundamento jurídico de la presente sentencia, que el recurso ha perdido objeto en cuanto a la impugnación de esos preceptos por motivos no competenciales.

Debe recordarse, por otra parte, que el control que se lleva a cabo por este tribunal en el recurso de inconstitucionalidad es un control jurídico, no político ni de oportunidad, calidad técnica o idoneidad. De modo que las intenciones o finalidades del autor de la ley, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar los concretos preceptos impugnados y las normas o principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control (por todas, SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 1; 222/2006, de 6 de julio, FJ 4; 45/2007, de 1 de marzo, FJ 4; 90/2017, de 5 de julio, FJ 2, y 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 2).

Habremos, pues, de examinar si los preceptos impugnados de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, han vulnerado lo dispuesto en el art. 10.1 CE, conforme al cual «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social». Como este tribunal ha tenido ocasión de señalar, «se encuentran afirmaciones parecidas en el derecho comparado y, en el plano internacional, la misma idea se expresa en la Declaración universal de los derechos humanos (preámbulo, párrafo primero) y en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa (preámbulo, párrafo cuarto)» (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5). También, cabe añadir, en el preámbulo y el art. 1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

Ciertamente, nuestra Constitución ha elevado a valor jurídico fundamental la dignidad de la persona, «como germen o núcleo de unos derechos que le son inherentes» y vinculada íntimamente con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE); así, la dignidad «es un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que

lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás» (STC 53/1985, de 11 de abril, FFJJ 3 y 8). La dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad «suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales» (por todas, SSTC 212/2005, de 21 de julio, FJ 4, y 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 8).

Ahora bien, la dignidad de la persona reconocida por el art. 10.1 CE «no significa ni que todo derecho le sea inherente –y por ello inviolable– ni que los que se califican de fundamentales sean *in toto* condiciones imprescindibles para su efectiva incolumidad, de modo que de cualquier restricción que a su ejercicio se imponga devenga un estado de indignidad [...]. Proyectada sobre los derechos individuales, la regla del art. 10.1 CE implica que, en cuanto ‘valor espiritual y moral inherente a la persona’ (STC 53/1985, FJ 8), la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre [...], constituyendo, en consecuencia, un *minimum* invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona» [SSTC 120/1990, de 27 de junio, FJ 4; 57/1994, de 28 de febrero, FJ 3 a), y 192/2003, de 27 de octubre, FJ 7].

El examen de los preceptos impugnados de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, no permite compartir la tesis que se sostiene en el recurso según la cual esa regulación impone una «ideología animalista» que vulnera el sistema de valores establecido en el art. 10.1 CE. Procede advertir que, tras su reforma por el art. 17.1 de la Ley 2/2020, el art. 2.1 de Ley 6/2018 continúa proclamando que la finalidad de esta ley es «alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales» («fundamentalmente los de compañía y los que se encuentren bajo la responsabilidad de las personas», como se cuida el precepto de precisar en su actual redacción). No cabe ver en tal enunciado un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental; otro tanto cabe afirmar de los restantes preceptos impugnados de la Ley 6/2018 que no han sido modificados por la Ley 2/2020. No puede haber equivalencia entre la dignidad humana, reconocida por el art. 10.1 CE, y la protección y el bienestar de los animales, que es un bien de rango infraconstitucional, ni cabe entender que la Ley 6/2018 pretenda esa equiparación.

De la garantía constitucional de la dignidad de la persona deriva ciertamente un mandato de respeto dirigido principalmente a los órganos del Estado, que impide a estos emanar normas o actos que tengan un efecto degradante o envilecedor para la dignidad humana. Ahora bien, no se advierte que la Ley 6/2018 incurra en ese vicio de inconstitucionalidad. Procurar, a través de disposiciones normativas, que se dispense buen trato a los animales de compañía y que se eviten o minimicen, en lo posible, sufrimientos innecesarios, injustificados o evitables a los animales de producción en las actividades ganaderas y comerciales, son medidas legítimas que el legislador estatal y autonómico pueden adoptar en el marco de sus respectivas competencias que puedan proyectarse sobre esta materia y que no tienen por qué comprometer la dignidad inherente a la persona en modo alguno. Antes bien, la creciente preocupación por la protección de naturaleza, y en particular de los animales, constituye una tendencia generalizada en las sociedades más avanzadas, que es vista como una manifestación de progreso moral y como tal perfectamente acomodada a la dignidad del ser humano. En esta misma línea cabe recordar la ratificación por España del Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 1987, en cuyo preámbulo se señala que «el hombre tiene la obligación moral de respetar a todas las criaturas vivas». Desde esta perspectiva cobran sentido las diversas prescripciones de la Ley 6/2018 a las que se hace mención en el recurso, en las que no cabe ver una preterición de la dignidad humana ni de los derechos inviolables que le son inherentes.

No se aprecia, en suma, que la regulación impugnada infrinja el valor jurídico fundamental de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), lo que conduce a la desestimación del recurso en este punto.

12. Sobre la alegada vulneración de las libertades ideológica y religiosa y del mandato de aconfesionalidad del Estado.

Según los senadores recurrentes, la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulnera la libertad ideológica y la libertad religiosa (art. 16.1 CE), así como la prohibición de que existan confesiones de carácter estatal (art. 16.3 CE).

Se afirma en el recurso que la Ley 6/2018 se inspira en una «ideología animalista» que parte de una premisa incompatible con la Constitución. La ideología animalista, que equipara el bienestar de los animales con el de los seres humanos, es una convicción filosófica que legítimamente puede defenderse, pero que no puede imponerse a todos los ciudadanos a través de una ley como creencia obligatoria, porque esto supondría una vulneración de las libertades ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), que podría afectar a la prohibición de que existan confesiones de carácter estatal (art. 16.3 CE). La pretensión de que la ideología animalista se convierta en una confesión o una ideología de carácter estatal y de imponerla a través de leyes se pone de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley 6/2018, cuyo contenido se transcribe en parte en el recurso.

Como en el caso de la tacha de inconstitucionalidad precedente, esta segunda tacha de carácter sustantivo debe entenderse referida a los concretos preceptos de la Ley 6/2018 impugnados en el recurso, relacionados en el primer antecedente y el primer fundamento jurídico de la presente sentencia, algunos modificados por el art. 17 de la Ley 2/2020, como ya se dijo, lo que determina respecto de estos la pérdida de objeto del recurso; se trata en concreto de los arts. 2.1, 6.2 y 12.2 b). En cuanto a la exposición de motivos de la Ley 6/2018, procede recordar que los preámbulos o las exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo, por lo que no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad, sin perjuicio de su valor interpretativo (por todas, SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 2; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; 31/2010, de 28 de junio, FJ 7; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 3, y 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 4).

En estrecha relación con el pluralismo político, valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), y con el valor jurídico fundamental de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), el art. 16.1 CE garantiza la libertad ideológica, al par que la libertad religiosa y de culto, «sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley». Así lo ha recordado este tribunal, al señalar que la libertad ideológica es esencial para la efectividad de los valores superiores del ordenamiento jurídico que se proclaman en el art. 1.1 CE para constituir el Estado social y democrático de derecho, especialmente el pluralismo político (STC 20/1990, de 15 de febrero, FFJJ 3 y 4, cuya doctrina recuerda la STC 177/2015, de 22 de julio, FJ 5).

La libertad ideológica implica, ante todo, la inmunidad del ciudadano frente a actuaciones ilícitas de los órganos del Estado; es decir, la garantía de no verse compelido por un poder público a participar de determinado ideario o a manifestar su adhesión al mismo, compulsión constitucionalmente prohibida incluso en sus formas indirectas o subrepticias (art. 16.3 CE: «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias»). La libertad ideológica «no se agota en una dimensión interna del derecho a adoptar una determinada posición intelectual ante la vida y cuanto le concierne y a representar o enjuiciar la realidad según personales convicciones. Comprende, además, una dimensión externa de *agere licere*, con arreglo a las propias ideas, sin sufrir por ello sanción o demérito ni padecer la compulsión o la injerencia de los poderes públicos» (SSTC 120/1990, FJ 10, y 137/1990, de 19 de julio, FJ 8; en análogo sentido, respecto de la libertad de creencias, SSTC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9; 141/2000, de 29 de mayo, FJ 4, y 101/2004, de 2 de junio, FJ 3, entre otras).

Teniendo en cuenta la referida doctrina constitucional, hemos de señalar que no advertimos que la regulación contenida en la Ley 6/2018 vulnere las libertades ideológica y de creencias que garantiza el art. 16.1 CE. Esta ley establece obligaciones y restricciones para los dueños y poseedores de animales, con el propósito de alcanzar el

mayor nivel de protección y bienestar de los animales –en particular los de compañía–, lo que sin duda obedece a una determinada convicción filosófica, por lo demás perfectamente respetable. No se aprecia que los preceptos impugnados «perturben o impidan de algún modo la adopción o el mantenimiento en libertad de una determinada ideología o pensamiento» (SSTC 137/1990, FJ 8, y 177/2015, FJ 5; ATC 19/1992, de 27 de enero, FJ 2) de sentido contrario a la que inspira al autor de la Ley 6/2018 –nada alegan los recurrentes al respecto–, por lo que desde esta perspectiva cabe descartar que la normativa impugnada incurra en infracción del art. 16.1 CE.

Tampoco cabe entender que la Ley 6/2018 obligue a los dueños y poseedores de animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja a participar de un pretendido ideario animalista o a manifestar su adhesión al mismo. El legislador autonómico, dentro de su legítimo margen de configuración, establece obligaciones y prohibiciones para los propietarios y poseedores de animales con el propósito de fomentar la tenencia responsable y evitar el maltrato animal. Acaso algunas de estas obligaciones y prohibiciones puedan ser consideradas excesivas o injustificadas por sus destinatarios, pero ello en modo alguno equivale a la imposición de una determinada ideología por parte del poder legislativo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que también desde esta perspectiva ha de descartarse la vulneración de las libertades ideológica y de creencias que garantiza el art. 16.1 CE.

Lo expuesto permite asimismo descartar la alegada vulneración del primer inciso del art. 16.3 CE, conforme al cual «ninguna confesión tendrá carácter estatal». Nada hay en el enunciado de los preceptos impugnados de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que permita apreciar que el legislador autonómico ha pretendido hacer de la «ideología animalista» una confesión o ideología de carácter estatal e imponerla a los propietarios y poseedores de animales en esa comunidad autónoma.

13. Acerca de la alegada vulneración del principio de legalidad sancionadora.

Se denuncia también en el recurso que la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, infringe los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora (arts. 9.3 y 25.1 CE), por la indeterminación de las infracciones que establece.

El régimen sancionador que establece la Ley 6/2018 se contiene en su título VIII, arts. 52 a 63. El art. 53 enumera las conductas que tienen la consideración de infracciones leves; el art. 54 las que se consideran como infracciones graves, y el art. 55 las consideradas como muy graves. El art. 56 determina las sanciones que corresponde imponer a las infracciones tipificadas en los anteriores preceptos, para cuya graduación habrá de atenderse a los criterios establecidos por el art. 58. Las modificaciones parciales introducidas en los arts. 53, 54 y 55 de la Ley 6/2018 por el art. 17 de la Ley 2/2020 no afectan a ninguno de los concretos preceptos impugnados en el presente recurso.

Esta tacha de inconstitucionalidad, basada en la vulneración del principio de legalidad sancionadora, se dirige concretamente contra determinados preceptos de la Ley 6/2018 referidos al régimen sancionador, los arts. 54.6, 55.1 y 56.1.

En relación con el art. 54.6, que tipifica como infracción grave «maltratar o agredir a un animal, siempre que no sea constitutivo de una infracción muy grave», y el art. 55.1, que tipifica como infracción muy grave «maltratar o agredir físicamente a los animales, o someterlos a cualquier práctica que les suponga sufrimientos, daños graves o la muerte», alegan los recurrentes que el principio de legalidad obliga a que la potestad sancionadora de la administración pública cumpla la necesaria predeterminación normativa de la infracción, lo que exige la determinación de la conducta prohibida de manera previa (*lex previa*) y clara (*lex certa*), estando vedados los tipos de infracciones administrativas amplios que permitan una interpretación expansiva de la capacidad punitiva del Estado. La Ley 6/2018 no satisface, según los recurrentes, estas exigencias del principio de legalidad sancionadora, pues contiene en su art. 5 o) una definición de

maltrato animal tan amplia que vulnera el principio de tipicidad y la predeterminación de las infracciones administrativas, porque afectaría a la práctica totalidad de conductas con los animales. Sería incompatible, por ejemplo, con la producción de animales para la alimentación humana, o con ciertas prácticas veterinarias, con la experimentación para fines científicos y con otras prácticas como la caza o la tauromaquia.

Además, la definición de maltrato de la Ley 6/2018 se aparta, según los recurrentes, de la noción generalmente admitida de maltrato animal, que implica que este se haga dolosamente o de manera injustificada, causando sufrimientos o daños inútiles o innecesarios, lo que obliga a reducir al mínimo cualquier posible dolor, sufrimiento, angustia o daño duradero a los animales, en la medida de lo posible. La definición del maltrato animal realizada por la Ley 6/2018 se aparta de la contenida en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, así como de lo dispuesto en el Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas, e incluso de lo previsto para el delito de maltrato a los animales en el art. 337 del Código penal.

Para dar respuesta a este motivo de inconstitucionalidad procede recordar en primer lugar que el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) comprende en el plano normativo una doble garantía, formal y material. La garantía formal hace referencia al rango legal de las normas tipificadoras de infracciones y sanciones, aunque no cabe excluir la colaboración reglamentaria, subordinada a la ley (por todas, SSTC 166/2012, de 1 octubre, FJ 5; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, y 199/2014, de 15 de diciembre, FJ 3). La garantía material trae causa del mandato de taxatividad (*lex certa*) y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever así las consecuencias de sus acciones (SSTC 133/1987, de 21 de julio, FJ 4; 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 260/2007, de 20 de diciembre, FJ 7, y 144/2011, de 26 de septiembre, entre otras muchas).

El recurso hace descansar la pretendida infracción de la exigencia de predeterminación normativa, como garantía material del principio de legalidad sancionadora, en el argumento de que la definición del maltrato animal en la Ley 6/2018 se aparta de la establecida por la legislación estatal básica. Ahora bien, ya hemos dejado sentado en el fundamento jurídico quinto de la presente sentencia, al que procede remitirse, que la definición de maltrato animal establecida en la redacción inicial del art. 5 o) de la Ley 6/2018 ha sido modificada por el art. 17.3 de la Ley 2/2020, de tal suerte que ahora esa noción se acomoda plenamente a la normativa básica, que entiende como maltrato animal la conducta intencional que cause sufrimientos o daños inútiles, innecesarios, injustificados y evitables. Las prácticas legítimas que puedan suponer para los animales algún tipo de sufrimiento o dolor, que deben evitarse o minimizarse en la medida de lo posible, no tienen la consideración de maltrato animal y no pueden ser consideradas, por tanto, infracciones graves o muy graves con arreglo a lo previsto en los arts. 54.6 y 55.1.

Teniendo en cuenta lo anterior, no cabe apreciar que lo dispuesto por los arts. 54.6 y 55.1 de la Ley 6/2018 incurra en vulneración del principio de legalidad sancionadora, pues la tipificación del maltrato animal que en tales preceptos se contiene, por referencia a lo dispuesto en el art. 5 o), satisface la inexcusable exigencia de predeterminación normativa.

Los arts. 54.6 y 55.1 de la Ley 6/2018 cumplen las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan del principio de legalidad consagrado en los arts. 9.3 y 25.1 CE, así como del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues la imposición de las sanciones de multa (y accesorias, en su caso) previstas en el art. 56 de la Ley 6/2018 no depende de la mera discrecionalidad de la administración autonómica, cuya potestad sancionadora se encuentra condicionada, de una parte, por la existencia de una conducta de maltrato animal tipificada, bien como infracción grave (art. 54.6),

bien como infracción muy grave (art. 55.1) y, por otra, por la concurrencia de los criterios establecidos en el art. 58 de la misma ley para graduar la cuantía de las multas y la imposición o no de las sanciones accesorias.

Alegan también los recurrentes que la regulación de las sanciones que se contiene en el art. 56 de la Ley 6/2018 vulnera el principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora por las administraciones públicas, garantizado asimismo por el art. 25.1 CE. Esta tacha de inconstitucionalidad, conforme al suplico del recurso, debe entenderse referida a lo dispuesto en el apartado primero, letras b) y c), y en el apartado cuarto, letras b), c), d), e) y f), del art. 56 de la Ley 6/2018. De conformidad con el art. 56.1 b), las infracciones graves (art. 54) serán sancionadas con multa de 501 a 5000 €, mientras que las infracciones muy graves (art. 55) se sancionarán con multa de 5 001 a 100 000 €, según dispone el art. 56.1 c). Además de estas multas podrán ser impuestas al infractor las sanciones accesorias previstas en el art. 56.4 (decomiso de animales, clausura temporal de establecimientos, prohibición temporal de actividades, baja temporal en los registros autonómicos, prohibición temporal de tenencia de animales, retirada o denegación temporal de subvenciones y retirada del reconocimiento de veterinario colaborador). Para graduar la cuantía de las multas y determinar si procede o no la imposición de sanciones accesorias se tendrán en cuenta los criterios enumerados por el art. 58 (intencionalidad, trascendencia social o sanitaria y perjuicio causado, reincidencia, existencia de requerimiento previo al infractor, etc.).

En todo caso, los senadores recurrentes se limitan a afirmar que las sanciones reguladas en esos preceptos vulneran el principio de proporcionalidad en el ámbito sancionador administrativo, pero sin razonar de qué modo se produciría esa infracción. El incumplimiento de la carga argumentativa que incumbe al recurrente para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las leyes determina en este caso que deba también rechazarse la alegada vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) desde la perspectiva de la proporcionalidad de las sanciones.

14. Los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulnera también los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), según los senadores recurrentes.

a) Se alega en el recurso que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, la exigencia de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa; debe procurar que, acerca de la materia sobre la que se legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, huyendo de provocar situaciones objetivamente confusas. La Ley 6/2018 incurre deliberadamente en una mala técnica legislativa que amplía su objeto y ámbito de aplicación, vulnerando con ello la seguridad jurídica y la confianza legítima de sus destinatarios. De igual modo vulnera la prohibición constitucional de arbitrariedad de las leyes, porque muchos de sus preceptos carecen de explicación racional. Así, el art. 1 de la Ley 6/2018, referido al «objeto» de la ley, deja este sin definir e infringe el principio de seguridad jurídica porque no ofrece certidumbre acerca de a qué animales –además de los de compañía– se extienden las obligaciones que la ley impone a los dueños y poseedores de animales en su art. 6.2. Esta infracción constitucional también se produce por la misma razón en el art. 2.1 de la Ley 6/2018 («finalidad») y otro tanto sucede con algunas de las prohibiciones enumeradas en el art. 7, en particular las establecidas en los apartados 3 y 4. Al no distinguir el legislador autonómico en muchas ocasiones el régimen jurídico aplicable a cada tipo de animal, todos se ven sujetos por igual a las previsiones de la Ley 6/2018, salvo en los preceptos en los que se mencione que esa regulación es específica para un tipo de animales.

El art. 6 de la Ley 6/2018 regula un conjunto de obligaciones de los propietarios y poseedores de animales que en muchas ocasiones no son suficientemente concretas ni

materialmente posibles para toda clase de animales y tampoco son susceptibles de control, por lo que estas medidas debían haber sido incluidas como principios generales y no como obligaciones. Ello se predica en particular de las obligaciones enunciadas en las letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l) del art. 6.2. La vulneración del principio de seguridad jurídica proviene en gran medida de que las obligaciones mencionadas se aplican no solo a los dueños de los animales de compañía sino también a los dueños de animales de producción, asilvestrados o de competición, al no distinguir el legislador autonómico las obligaciones aplicables a los propietarios y poseedores de cada tipo de animal.

Lo mismo acontece, según los recurrentes, con la imprecisa y contradictoria definición de tipos de animales y de establecimientos que se contiene en el art. 5. Como la Ley 6/2018 no diferencia debidamente las obligaciones aplicables a los dueños de cada tipo de animal, quedan sujetos al mismo régimen jurídico los animales de compañía (a cuya protección va dirigida fundamentalmente la Ley 6/2018, según su exposición de motivos) y el resto de animales (los de producción, los de competición o de carrera, los de la fauna silvestre, etc.). La definición de los tres tipos de establecimientos (núcleos zoológicos, instalaciones para el mantenimiento de animales y centros de cría) que establece el art. 5 de la Ley 6/2018 tampoco es clara. Teniendo en cuenta la definición de núcleo zoológico del art. 5 i), tanto la instalación para el mantenimiento de animales de compañía como los centros de cría de animales son subtipos de núcleos zoológicos, incluyéndose ambas instalaciones dentro de una categoría mayor, que son los núcleos zoológicos. De esta forma, un centro de cría de animales que está dedicada a la reproducción y venta de los animales es un núcleo zoológico. Sin embargo, tal definición excluye expresamente «las instalaciones que alojan animales de producción». Además, la inclusión dentro de las instalaciones para el mantenimiento de animales de compañía de los centros de importación de animales conlleva que los requisitos de la Ley 6/2018 deban aplicarse también a todos los animales que lleguen de otros estados.

También vulnera el principio de seguridad jurídica, según los recurrentes, la regulación contenida en el art. 12 de la Ley 6/2018 sobre el transporte de animales. El concepto legal de transporte de animales que emplea (siguiendo la normativa de la Unión Europea) el Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte, excluye el transporte de animales vertebrados sin finalidad económica y el de invertebrados, con o sin finalidad económica. Este concepto de transporte de animales no se corresponde con la noción jurídica de transporte de animales del art. 12 de la Ley 6/2018, lo que deja en una situación de inseguridad jurídica a los propietarios y poseedores de animales.

b) El examen de este motivo de inconstitucionalidad de carácter material, referido a la vulneración de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), requiere precisar, en primer lugar, como en los motivos precedentes, que ha de entenderse referido a los concretos preceptos de la Ley 6/2018 que se impugnan y sobre los que se proyecta en el recurso una argumentación suficiente sobre esa concreta infracción constitucional. Esto es, sobre los arts. 1; 2.1; 5 i); 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l); 7.3 y 4; y 12.2 a) y b). Asimismo debe advertirse que, como se ha señalado antes, algunos de estos preceptos han recibido nueva redacción por el art. 17 de la Ley 2/2020; así sucede en el caso de los arts. 2.1, 6.2, 7.4 y 12.2 b). En consecuencia, procede declarar la pérdida de objeto del recurso respecto de la impugnación de estos preceptos, conforme a la doctrina constitucional recordada en el primer fundamento jurídico de la presente sentencia. De modo que la tacha no competencial que nos ocupa ha de entenderse referida a los arts. 1, 5 i), 7.3 y 12.2 a) de la Ley 6/2018.

Por otra parte cabe señalar que los razonamientos de los recurrentes giran fundamentalmente en torno a la pretendida infracción del principio constitucional de seguridad jurídica. En cuanto a la también alegada la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el recurso se limita a afirmar que se infringe ese principio constitucional porque muchos de los preceptos de la Ley 6/2018 «carecen de explicación

racional». Así planteado, el reproche de arbitrariedad que los recurrentes dirigen a la Ley 6/2018 (*rectius*, a los concretos preceptos impugnados de esta ley) carece de sustantividad propia que lo diferencie de la tacha de inconstitucionalidad basada en la infracción del principio de seguridad jurídica.

Para determinar si los referidos preceptos impugnados de la Ley 6/2018 vulneran el principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE ha de tomarse en consideración que, conforme a la doctrina de este tribunal (sintetizada en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 2006/2013, de 5 de diciembre, FJ 8, entre otras), la seguridad jurídica ha de entenderse como la «certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados» (STC 156/1986, de 31 de enero, FJ 1), procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, «solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 93/2013, de 23 de abril, FJ 10, y 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 4, por todas).

c) De acuerdo con esta doctrina constitucional, no cabe apreciar infracción del principio de seguridad jurídica en el art. 1 de la Ley 6/2018. Ciertamente, la protección y tenencia responsable de los animales que constituye el objeto de esta ley, según este precepto, se extiende a todos los que se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin distinción entre animales de compañía y el resto de animales. De la lectura del articulado de la Ley 6/2018 (en particular de sus art. 2.1 y 6, tras la reforma introducida por el art. 17 de la Ley 2/2020) se desprende que, tal como señala en su exposición de motivos, va dirigida fundamentalmente a la protección de los animales de compañía, sin perjuicio de que algunos preceptos se refieran a otros tipos de animales y de que en otros casos la regulación no distinga entre los diferentes tipos de animales que define el art. 5. Ahora bien, el enunciado del art. 1, referido a todo tipo de animales, no vulnera el principio de seguridad jurídica de sus dueños y poseedores. El objetivo genérico que proclama atañe sin lugar a dudas a todo tipo de animales, si bien de manera principal a los de compañía y los que se encuentran bajo la responsabilidad de las personas.

La definición de «núcleo zoológico» del art. 5 i) de la Ley 6/2018 tampoco puede considerarse lesiva del principio de seguridad jurídica. El precepto define como núcleos zoológicos, cuyos requisitos comunes de funcionamiento se determinan por el art. 43, las agrupaciones zoológicas para la exhibición de animales: su regulación específica, en el caso de la fauna salvaje, se establece en los arts. 49 y 50; las instalaciones para el mantenimiento de animales de compañía: su regulación específica se establece en el art. 44; los establecimientos de venta y los centros de cría de animales: su regulación específica se contiene en los arts. 45 a 48, y los centros de recogida o acogida de animales: su regulación específica se contiene en los arts. 22 a 27. Excluye de este concepto de núcleo zoológico las instalaciones que alojan animales de producción, animales de carga, los que se emplean en la agricultura y las instalaciones destinadas a la avicultura recreativa; por tanto, a estas instalaciones no les son de aplicación los requisitos de funcionamiento que establece el art. 43; ni tampoco, claro está, los requisitos y reglas adicionales que para cada núcleo zoológico en concreto establece la Ley 6/2018. Por tanto, la definición de núcleo zoológico del art. 5 i) de la Ley 6/2018 no genera inseguridad jurídica, pues enuncia claramente los tres tipos de establecimientos que tienen esa calificación legal, al tiempo que determina los excluidos de la misma. Solo a los primeros les son aplicables los requisitos comunes que señala el art. 43, así como los requisitos adicionales para cada tipo de establecimiento que tenga la calificación de núcleo zoológico que establece la propia Ley 6/2018, como se ha señalado.

Por lo que atañe a las obligaciones de los propietarios y poseedores de animales que establece el art. 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l), cabe señalar que el art. 6 (y su rúbrica) ha recibido nueva redacción por el art. 17.4 de la Ley 2/2020, lo que determina la pérdida de objeto de esta impugnación del recurso, como ya se indicó. En todo caso procede advertir que la nueva regulación del art. 6 de la Ley 6/2018 disipa las dudas de constitucionalidad planteadas en el recurso desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica. En particular, la modificación de la rúbrica del precepto determina que ya no exista duda alguna en cuanto a que las obligaciones se imponen a los dueños y poseedores de animales de compañía, exclusivamente; no atañen por tanto a los propietarios o poseedores de otro tipo de animales, como los de producción.

El art. 7.3 de la Ley 6/2018 prohíbe a los dueños y poseedores de animales «mantenerlos en instalaciones indebidas desde el punto de vista higiénico-sanitario que no les protejan de las inclemencias del tiempo, en dimensiones inadecuadas o cuyas características, distancias u otros motivos hagan imposible garantizar la adecuada atención, control y supervisión de los animales con la frecuencia al menos diaria de acuerdo a sus necesidades etológicas, según raza y especie». El incumplimiento de esta obligación constituye una infracción grave, conforme al art. 54.5. La prohibición establecida en el art. 7.3 concierne a la tenencia de cualquier tipo de animales y no se advierte que genere inseguridad jurídica para los destinatarios de la norma.

El art. 7.4 de la Ley 6/2018 ha recibido nueva redacción por el art. 17.7 de la Ley 2/2020, lo que determina la pérdida de objeto del recurso en este punto, como ya se señaló. Procede advertir en cualquier caso que la nueva regulación del art. 7.4 de la Ley 6/2018 desvanece la duda sobre la supuesta infracción del principio de seguridad jurídica que plantean los recurrentes. En efecto, tras esa reforma legal, el art. 7.4 precisa que la prohibición de mantener a los animales atados o encerrados permanentemente o en condiciones que provoquen un sufrimiento para el animal se refiere a los animales de compañía que señala (perros, gatos y hurones), no a otro tipo de animales. Esa prohibición se corresponde con la obligación que se establece en el art. 6.2 d), modificado también por la Ley 2/2020, para los dueños o poseedores de esos animales de compañía («adoptar las medidas necesarias, garantizando que los gatos, perros y hurones no permanezcan atados ni encerrados de forma permanente»).

En fin, el art. 12.2, letras a) y b), de la Ley 6/2018, del que ya nos hemos ocupado desde la perspectiva competencial, se refiere a los requisitos a los que debe ajustarse el transporte de animales de compañía en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Habiendo perdido objeto la impugnación del art. 12.2 b), por la modificación introducida por el art. 17.10 de la Ley 2/2020, solo resta señalar que la regulación establecida en el art. 12.2 a) no genera inseguridad jurídica para sus destinatarios (los propietarios o poseedores de un animal de compañía), pues determina con claridad los requisitos que estos han de cumplir en el caso de transporte de este tipo de animales en el ámbito de aplicación territorial de la Ley 6/2018 (art. 3). Cabe concluir, pues, que el art. 12.2 a) de la Ley 6/2018 no contraviene el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

15. El derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

Sostienen asimismo los senadores recurrentes que el art. 39.1 a) de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulnera el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE) de los propietarios o poseedores de animales.

El art. 39.1 a) determina que los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección y vigilancia recogidas en la Ley 6/2018 están autorizados para «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». No se exige, por tanto, ni el consentimiento del titular ni la autorización judicial para la entrada en domicilio, ni que medie flagrante delito, lo que supone, según los recurrentes, una evidente vulneración del derecho garantizado por el art. 18.2 CE, conforme ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional

(SSTC 137/1985, de 17 de octubre; 69/1999, de 26 de abril; 94/1999, de 31 de mayo, y 10/2002, de 17 de enero, entre otras). Contrasta así la norma autonómica impugnada –añaden los recurrentes– con lo dispuesto en la legislación estatal, que sí respeta la garantía de inviolabilidad domiciliaria, al establecer el art. 79.1 a) de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, que si la inspección se practicase en el domicilio de persona física los funcionarios inspectores deberán obtener el expreso consentimiento de esta o, en su defecto, la preceptiva autorización judicial previa.

A fin de dar respuesta a esta tacha de inconstitucionalidad procede recordar en primer término que, conforme a reiterada jurisprudencia de este tribunal, la protección constitucional del domicilio tiene carácter instrumental, pues defiende el ámbito en que se desarrolla la vida privada de la persona, excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de terceros. Por ello, existe un nexo de unión indisoluble entre la norma que prohíbe la entrada y el registro en un domicilio sin consentimiento del titular o autorización judicial (art. 18.2 CE) y la que impone la defensa y garantía del ámbito de privacidad (art. 18.1 CE). El domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima; por ello, a través de este derecho no solo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FFJJ 2 y 5; 137/1985, de 17 de octubre, FJ 2; 50/1995, de 23 de febrero, FJ 5; 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5; 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6; 10/2002, de 17 de enero, FJ 6; 209/2007, de 24 de septiembre, FJ 2, y 188/2013, de 4 de noviembre, FJ 2, entre otras muchas).

En sentido similar el art. 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, al igual que el art. 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, reconoce el derecho de las personas al respeto de su vida privada y familiar, así como de su domicilio. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado también la conexión entre la protección del domicilio y el derecho a la vida privada (SSTEDH de 16 de diciembre de 1992, caso *Niemietz c. Alemania*; de 25 de febrero de 1993, caso *Funke c. Francia*; de 9 de diciembre de 1994, caso *López Ostra c. España*; de 25 de junio de 1997, caso *Halford c. Reino Unido*; de 24 de agosto de 1998, caso *Lambert c. Francia*; de 23 de septiembre de 1998, caso *McLeod c. Reino Unido*, y de 16 de noviembre de 2004, caso *Moreno Gómez c. España*, entre otras).

La entrada en domicilio sin el consentimiento de quien lo ocupa, ni estado de necesidad o flagrancia, solo puede hacerse si lo autoriza u ordena la autoridad judicial. La garantía judicial aparece como un instrumento preventivo, destinado a proteger el derecho y no, a diferencia de otras intervenciones judiciales constitucionalmente previstas, a reparar su vulneración cuando esta se hubiere producido (por todas, SSTC 160/1991, de 18 de julio, FJ 8; 22/2003, de 10 de febrero, FJ 4, y 189/2004, de 2 de noviembre, FJ 3). Por lo demás, una vez recaída una resolución judicial que dé lugar, por su naturaleza y contenido, a una entrada domiciliaria, tal resolución será título bastante para esa entrada y se habrá cumplido la garantía del art. 18.2 CE (SSTC 160/1991, de 18 de julio, FJ 9, y 199/1998, de 13 de octubre, FJ 2, por todas).

La facultad que el art. 39.1 a) de la Ley 6/2018 otorga a los funcionarios para acceder a los terrenos de propiedad privada en que hubieren de realizarse las comprobaciones y actuaciones precisas de inspección y vigilancia para hacer guardar lo dispuesto en esta ley es en sí misma constitucionalmente legítima, al igual que la establecida en sentido similar por el 79.1 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal. El reparo formulado por los recurrentes, por estimar que el art. 39.1 a) de la Ley 6/2018 conculca la inviolabilidad del domicilio que reconoce el art. 18.2 CE, se sustenta en una interpretación desmesurada de lo en él dispuesto, pues nada hay en su texto que regule el modo y manera en que debe ser ejercida por los funcionarios competentes la facultad que otorga, «cuya actuación deberá atemperarse –como es obvio– al respeto a los derechos fundamentales, entre los que se incluye la inviolabilidad del domicilio, en los términos previstos por el art. 18.2 CE» [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 6 c)]. Solo

forzando el sentido literal del art. 39.1 a) de la Ley 6/2018 cabría admitir que la simple habilitación que enuncia este precepto puede ser interpretada como una autorización para llevar a cabo actuaciones que la Constitución prohíbe. En todo caso, esa inaceptable interpretación queda descartada tras la reforma introducida por el art. 17.18 de la Ley 2/2020 en la redacción del art. 39.2 de la Ley 6/2018 (no impugnado), a cuyo tenor resulta que «[l]a actuación inspectora podrá llevarse a cabo en cualquier lugar en que pueda exigirse el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley, con observancia de la legalidad vigente en materia de inviolabilidad del domicilio».

En consecuencia, debe ser desestimada la impugnación del art. 39.1 a) de la Ley 6/2018.

16. Libertades de expresión y de producción y creación literaria y artística.

Sostienen asimismo los senadores recurrentes que la prohibición y la limitación de utilizar animales para filmación de escenas que se contienen respectivamente en los arts. 7.12 y 15 de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulneran los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE] de los propietarios y poseedores de animales.

Las libertades de expresión y de producción y creación literaria y artística tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en el título primero de la Constitución, en los preceptos de las leyes que las desarrollan y, especialmente, en los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así como en la protección de la juventud y la infancia, conforme determina el art. 20.4 CE. En consecuencia, la protección de los animales no es oponible a esas libertades fundamentales, que encuentran su límite exclusivamente en el respeto a los derechos de otras personas.

Además, el art. 20.2 CE establece una prohibición absoluta e incondicionada de cualquier tipo de censura previa, de suerte que el ejercicio de los derechos garantizados por el art. 20.1 CE no puede restringirse mediante censura, como tiene declarado la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 52/1983, de 17 de junio, FJ 5, y 13/1985, de 31 de enero, FJ 1). Contraviniendo esta prohibición constitucional, el art. 15 de la Ley 6/2018 introduce, según los recurrentes, un sistema de censura previa, al establecer que la filmación, para el cine, la televisión u otros medios de difusión, de escenas ficticias de crueldad, maltrato o sufrimiento de animales, requiere la autorización previa de la consejería competente en la materia.

En respuesta a este motivo de inconstitucionalidad procede precisar en primer lugar que, declarada ya la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7.12 de la Ley 6/2018, por motivos competenciales, y expulsado así en consecuencia este precepto del ordenamiento jurídico, el examen de la tacha sustantiva que ahora nos ocupa se ciñe a su art. 15.

A tal efecto resulta pertinente recordar que el ejercicio de la libertad de expresión que proclama el art. 20.1 a) CE «no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la Constitución, que son los demás derechos y los derechos de los demás» (STC 187/1999, de 25 de octubre, FJ 5). Por otra parte, la libertad de producción y creación literaria y artística reconocida por el art. 20.1 b) CE es una concreción del derecho fundamental a la libertad de expresión, si bien con un ámbito de protección propio. En ambos casos se veda pues cualquier interferencia de los poderes públicos que no esté legalmente prevista y de modo especial, en este ámbito, la censura previa (art. 20.2 CE).

Por censura previa hay que entender, a efectos constitucionales, «la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales. La presión de ciudadanos o grupos de ellos para impedir esa difusión, aunque consiga obtener el mismo resultado, puede llegar a ser una intromisión en un derecho ajeno, con relevancia penal en más de un caso y desde más de un aspecto, pero no ‘censura’ en el sentido que le da la Constitución». De este modo, «[l]a prohibición de todo tipo de censura previa, en el marco de la libertad de expresión, no es sino garantía con el fin de limitar al legislador y evitar que, amparado en las reservas de ley del art. 53.1 y art. 81.1 CE, pudiera tener la tentación de someter su ejercicio y disfrute a cualesquiera autorizaciones, sea cual fuere su tipo o su carácter» (STC 187/1999, FJ 5).

Atendiendo a esta doctrina constitucional debe descartarse que la regulación contenida en el art. 15 de la Ley 6/2018 vulnere la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] y la libertad de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 b) CE] de los propietarios y poseedores de animales.

El art. 15 de la Ley 6/2018 establece que «la filmación para el cine, la televisión u otros medios de difusión que reproduzca escenas ficticias de crueldad, maltrato o sufrimiento de animales requiere la autorización previa de la consejería competente en la materia, con el fin de garantizar que el daño sea simulado y los productos y los medios utilizados no provoquen perjuicio alguno al animal. El medio de difusión debe hacer constar que las situaciones son ficticias y hacer constar el número de autorización».

No cabe apreciar que este precepto introduzca un supuesto de censura previa. La autorización previa de la consejería competente de la comunidad autónoma lo es a los exclusivos efectos de asegurar que las escenas que se pretenden filmar simulando que se da muerte o se inflige cualquier daño o sufrimiento a un animal son, en efecto, ficticias. Se trata de una norma que atiende al fin legítimo de evitar el maltrato animal y que no compromete la libertad de producción y creación artística cuando se utilizan animales en la filmación de escenas artísticas o publicitarias para el cine, la televisión u otros medios de difusión. Por otra parte, del tenor del precepto y del contexto se desprende sin dificultad que se refiere a las filmaciones artísticas, tanto de ficción como documentales o publicitarias; no a los reportajes gráficos en los que se difunda una noticia referida a la muerte o sufrimiento de un animal, ni a las retransmisiones por televisión u otros medios de difusión audiovisual de espectáculos y actividades autorizados en los que, por su propia naturaleza, los animales sufren daños o incluso la muerte, como sucede en las actividades cinegéticas o las corridas de toros, que se regirán por lo dispuesto en su normativa específica, según establece la propia Ley 6/2018 (arts. 8.2 y 13).

En consecuencia, debe ser desestimado este motivo 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

1.º Inadmitir la solicitud de adhesión del Consejo de Gobierno de La Rioja, en los términos señalados en el fundamento jurídico 1 de esta sentencia.

2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

3.º Declarar que la impugnación de los arts. 2.1, 5 e), 5 o), 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l), 7.4, 7.28 y 12.2 b) de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, ha perdido su objeto.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de julio de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1203-2019

Comparto con la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia la fundamentación jurídica y el fallo sobre las cuestiones de fondo controvertidas en el presente recurso. Por el contrario, disiento con la argumentación utilizada para excluir la posibilidad de que el Consejo de Gobierno de La Rioja se adhiera al recurso de inconstitucionalidad, fundamentada en que esa es la conclusión que se deriva de los razonamientos desarrollados en la STC 176/2019, de 18 de diciembre, FJ único, sobre que los ejecutivos autonómicos carecen de legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes aprobadas por la asamblea legislativa de sus propias comunidades autónomas. Los motivos de mi disentimiento con esta posición de partida ya los hice expuestos en el voto particular que formulé a la citada STC 176/2019, al que me remito.

Madrid, a quince de julio de dos mil veinte.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 1203-2019

Los argumentos de la mayoría no han logrado persuadirme de su decisión de inadmitir la «solicitud de adhesión» del Gobierno de La Rioja, [fundamento jurídico 1 a) y apartado primero del fallo de la sentencia]. Parte esa decisión, trasladada al fallo, de una imprecisión técnica en el escrito de alegaciones del Gobierno de La Rioja.

En sus alegaciones, efectivamente, el Consejo de Gobierno de La Rioja manifiesta que «se adhiere» al recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Congreso contra la ley objeto de este recurso. Pero la adhesión –o «intervención», como la denomina la Ley de enjuiciamiento civil (arts. 13 y ss.)– supone la admisión como parte en un proceso de alguien que no lo es, es decir, de un tercero, y así lo ha entendido siempre este tribunal desde el ATC 18/1985, de 15 de enero, FJ 3: «La Ley Orgánica de este tribunal, al regular los recursos de inconstitucionalidad no conoce la figura de la intervención adhesiva de terceros, que no hayan sido recurrentes y que no hayan esgrimido la acción dentro del plazo específicamente establecido para ello». Por tal razón, el tribunal rechazó en aquella ocasión la adhesión al recurso interpuesto por más de cincuenta diputados contra el proyecto de Ley Orgánica de libertad sindical de otros diputados diferentes que no se habían sumado inicialmente a los primeros y no habían ejercitado en su momento la acción de inconstitucionalidad. En idéntico sentido, las más recientes SSTC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 2; 31/2018, de 10 de abril, FJ 2, y 66/2018, de 21 de junio, FJ 3, inadmitieron la solicitud de adhesión del Parlamento de Navarra a los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, interpuestos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, más de cincuenta diputados del Congreso y el Gobierno

Canario, respectivamente. Incluso en el ATC 172/1995, de 6 de junio, citado (incorrectamente) por la propia sentencia de la que discrepo [fundamento jurídico 1 a)] se resuelve una cuestión análoga a las anteriores, y diferente a la de este caso. Se trataba entonces de resolver sobre la solicitud de intervención como «coadyuvante» de los demandados, presentada por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados contra la Ley Orgánica del Poder Judicial, en defensa de sus competencias; un recurso en el que aquel no debía ser emplazado de conformidad con el art. 34.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Pero, el caso que aquí se resuelve es completamente diferente al de esos precedentes. Aquí, el Consejo de Gobierno de La Rioja no es un tercero que trata de «adherirse» o intervenir en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto, sino una parte necesaria en este proceso constitucional a la que este tribunal debe obligatoriamente emplazar, como efectivamente hizo, de conformidad con el art. 34.1 LOTC. De acuerdo con este precepto, en los recursos de inconstitucionalidad contra leyes o disposiciones con fuerza de ley de una comunidad autónoma el tribunal debe dar traslado de la demanda, además de al Congreso, al Senado y al Gobierno de la Nación, «a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas». Por lo tanto, con independencia de los (imprecisos) términos empleados en el escrito de alegaciones del Gobierno de La Rioja, teniendo en cuenta que en ese escrito no se formulan alegaciones respecto de otros preceptos distintos a los recurridos por los diputados recurrentes, el tribunal debió calificar ese escrito como lo que verdaderamente era, es decir, sus alegaciones sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto presentadas al amparo del art. 34.1 LOTC, y consiguientemente admitir y valorar esas alegaciones.

La inadmisión acordada por la sentencia parte de que los llamados al proceso, de conformidad con el art. 34.1, solo pueden «coadyuvar en la defensa de la inconstitucionalidad de la norma [...], no [...] postular su inconstitucionalidad», según dice expresamente [fundamento jurídico 1 a)], mas ello no es así. El art. 34.1 LOTC, antes transcrito, dispone literalmente que las partes emplazadas pueden comparecer ante el tribunal y formular las alegaciones «que estimen oportunas», a favor o en contra de la constitucionalidad, por tanto. La mayoría del tribunal resolvió en la STC 176/2019, de 18 de diciembre, que el art. 32 LOTC no otorga legitimación a los gobiernos autonómicos para recurrir ante este tribunal leyes de su propio parlamento, y en consecuencia inadmitió el recurso interpuesto por este mismo Gobierno autonómico contra la misma ley aquí impugnada (aunque ahora por un sujeto distinto, más de cincuenta diputados). Pero ahora la cuestión es diferente, pues aunque se acepte la doctrina de aquella sentencia, de ella no puede seguirse una suerte de obligación de sostener ante este tribunal la constitucionalidad de esa misma ley cuando es impugnada por otros, de modo que sea «inadmisible» apoyar su inconstitucionalidad, como sostiene esta sentencia de la que discrepo.

Es enteramente lógico que el art. 34.1 LOTC otorgue plena libertad a los llamados a un recurso de inconstitucionalidad respecto al contenido de sus alegaciones. Desde luego lo es para el Congreso, el Senado y el Gobierno de la Nación, que son también emplazados en los recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, como es el caso, y pueden tener –sobre todo el último– interés en personarse y defender la inconstitucionalidad de esa ley por ser contraria a la política general del Estado establecida por las Cortes o al programa político (y legislativo) del Gobierno. Pero también lo es para los órganos legislativo y ejecutivo autonómico, no solo porque el art. 34.1 LOTC no distingue, sino, sobre todo, porque al igual que en el caso anterior los órganos ejecutivo y legislativo autonómicos no son llamados al proceso para defender un interés propio, como un particular demandado en un proceso civil (por eso no pueden allanarse, por ejemplo); son llamados al proceso para defender el interés general y en atención a «la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido institucional» (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3, y 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2, y muchas otras posteriores en el mismo sentido). Esta reiterada doctrina, establecida para

la legitimación activa para interponer recursos de inconstitucionalidad, es enteramente trasladable a la legitimación pasiva del art. 34.1 LOTC, y su corolario es que, como literalmente dispone el citado precepto, en sus alegaciones al recurso las partes comparecidas pueden exponer lo que estimen oportuno, sea a favor o en contra de la inconstitucionalidad pretendida, en el bien entendido de que si apoyan la inconstitucionalidad, como aquí sucede, ello no convierte a esos órganos en nuevos y autónomos recurrentes de modo que puedan pedir la anulación de preceptos diferentes de los que fueron objeto de recurso, ni les otorga un derecho separado a que «su» recurso sea resuelto mediante sentencia en caso de desistimiento del único y auténtico recurrente. Simplemente les otorga el derecho a que sus alegaciones sean admitidas y valoradas por el tribunal, otorgándoles el valor que merecen al ser formuladas por órganos con legitimidad democrática, funciones de dirección política y gobierno y una perspectiva singular y propia de la que carece este tribunal. Más allá de posibles intereses partidistas, no es baladí que el órgano de gobierno de una comunidad autónoma aprecie vicios de inconstitucionalidad y falta de competencia en una ley aprobada por su propio parlamento y ofrezca a este tribunal argumentos al respecto.

No es la primera vez, de hecho, que partes comparecidas al amparo del art. 34.1 LOTC apoyan la declaración de inconstitucionalidad de una ley recurrida por otros. Así sucedió, por ejemplo, en el caso de la STC 71/1982, de 30 de noviembre, donde el gobierno vasco admitió la posible inconstitucionalidad de un precepto de la ley recurrida, de la misma comunidad autónoma, tal y como se refleja en su fundamento jurídico 19, donde se lee: «La uniformidad, en esta materia, a salvo el Derecho civil foral o especial, por lo demás, es algo explícitamente reconocido por las representaciones procesales del País Vasco, hasta el punto que quien lleva la del Gobierno vasco, admite que el art. 31 puede ser inconstitucional». O más claramente aun, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, donde el propio abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación autor de la disposición impugnada, sostuvo la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos por motivos además distintos de los alegados en el recurso, y el tribunal no solo no inadmitió esas alegaciones, sino que con base en ellas rechazó el desistimiento de los recurrentes (ATC 419/1986, de 13 de mayo, FJ 2) y luego las examinó en sentencia (véase la STC 60/1986, de 20 de mayo, resolutoria del recurso, en especial FFJJ 1 y 5). La mayoría no explica por qué se aparta de estos precedentes y se acoge a otros (ATC 172/1995 y STC 176/2019) que, como ya he explicado, se dictaron en supuestos completamente diferentes.

En definitiva, a la vista del contenido de las alegaciones del gobierno de La Rioja, y de conformidad con las posibilidades procesales que a este otorga el art. 34.1 LOTC, considero que en este caso ni hay verdadera «adhesión» o intervención del referido gobierno autonómico en este recurso de inconstitucionalidad ni, en consecuencia, debió inadmitirse esta, como hace la sentencia de la que discrepo. Por ello el tribunal debió haber examinado también, respecto de los preceptos impugnados por los recurrentes, las alegaciones deducidas por el Gobierno de La Rioja, incluso las que apoyan su inconstitucionalidad en motivos no advertidos por aquellos.

Y en tal sentido emito mi voto particular.

Madrid, a quince de julio de dos mil veinte.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1203-2019

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y, estando plenamente de acuerdo con el contenido de la sentencia, manifiesto mi discrepancia con la consideración de negar la legitimación activa al Consejo de Gobierno de La Rioja en el presente procedimiento. De ahí mi remisión al voto particular emitido en su día a la STC 176/2019, de 18 de diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019.

Madrid, a quince de julio de dos mil veinte.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.