

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1120 *Pleno. Sentencia 176/2019, de 18 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 1195-2019. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales. Competencias sobre protección de animales: inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa de su promotor (STC 233/2006). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2019:176

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019, interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja, contra los arts. 6.2 c); 7.4; 7.28; 10.2 y 3; 11.1 y 2; 12.2 b); 30; 35; 39.1 a); 42 a); 43 a), b) y e); 44 a); 45.1 a), d) y e); 47; 54.6, y 55.1, 2, 3, 5, 12 a 15, 21, 22 y 29, de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado y el representante legal del Parlamento de La Rioja. Ha sido ponente el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

I. Antecedentes

1. Con fecha 26 de febrero de 2019 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja, representado por el letrado de la Comunidad Autónoma, contra los arts. 6.2 c); 7.4; 7.28; 10.2 y 3; 11.1 y 2; 12.2 b); 30; 35; 39.1 a); 42 a); 43 a), b) y e); 44 a); 45.1 a), d) y e); 47; 54.6, y 55.1, 2, 3, 5, 12 a 15, 21, 22 y 29, de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales.

Por las razones que se resumen en el antecedente tercero de esta resolución, la demanda sostiene que se debe reconocer al Consejo de Gobierno de La Rioja legitimación activa para interponer este recurso de inconstitucionalidad, pues este requisito procesal no puede interpretarse en sentido restrictivo y sobre la base de una interpretación literal del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) que, para no ser contrario a la Constitución, solo puede tomarse en consideración, en

cuanto a los requisitos que exige, cuando el objeto del recurso sea una ley estatal. En cuanto a los motivos de la impugnación, alega en síntesis lo siguiente:

a) El art. 10.2 y 3, al regular el sacrificio de los animales, no respeta la normativa básica estatal recogida en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, y en el art. 20 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, normas que determinan el lugar, forma, requisitos y documentos preceptivos al efecto. Sobre esta base, se alega vulneración de lo dispuesto en los arts. 8.1.4 y 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR), y en el art. 149.1, 13 y 16 CE. La norma autonómica no complementa, desarrolla o incrementa los criterios de protección básicos establecidos por la norma estatal, sino que los obvia, suprimiendo controles y garantías justificados por razones de salubridad (STC 58/2015, de 18 de marzo).

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

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

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

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

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

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

En primer lugar, la participación de terceros puede afectar a datos de carácter personal especialmente protegidos, de forma contraria a lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, en relación con el art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Comporta vulneración de los arts. 18.1 y 149.1.1 CE (SSTC 70/2009, de 23 de marzo, y 17/2013, de 31 de enero).

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

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

f) Los arts. 43 a), b) y e), 44 a), 45.1 a) y d), y 47 imponen la autorización e inscripción registral de los núcleos zoológicos así como la llevanza de un libro-registro oficial a los núcleos zoológicos y los centros de mantenimiento, cría y venta de animales de compañía. Se legisla sobre cuestiones reservadas a las bases estatales, concretamente en el art. 38.2 de la Ley 8/2003, el art. 7 de la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el registro general de explotaciones ganaderas, y la Ley 20/2013. El legislador autonómico no puede reproducir las normas básicas (STC 341/2005, de 21 de diciembre) ni delimitar el alcance y la eficacia de lo básico (STC 157/2004, de 23 de septiembre). Las previsiones de la ley autonómica no se circunscriben a explotaciones ganaderas, sino que los requisitos se imponen a todo tipo de personas jurídicas. Con ello se vulneran los arts. 149.1.13 y 16 CE, el art. 8.1.6 EAR, y el art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 38 y 51.3 CE (STC 58/2015, de 18 de marzo).

Los arts. 45.1 y 47.1 quebrantan, además, los artículos 149.1.1 y 13 CE, al imponer que la cría con fines comerciales y la venta de animales se lleve a cabo exclusivamente en criaderos y establecimientos de ventas debidamente registrados. El art. 47, al exigir un certificado oficial acreditativo de su origen para la venta de animales pertenecientes a especies de comercio permitido por la normativa europea e internacional, vulnera además, por extensión, la Ley 20/2013, que reduce al mínimo los supuestos de autorizaciones, permisos y habilitaciones para los operadores económicos (SSTC 20/2016, de 4 de febrero; 157/2016, de 22 de septiembre; 46/2017, de 27 de abril; 119/2017, de 31 de octubre, y 121/2018, de 31 de octubre).

g) Los arts. 45.1 d) y 47.3 regulan relaciones mercantiles *inter privados*, al establecer condiciones a las transacciones comerciales y regular las consecuencias de su incumplimiento (la confiscación de los animales). Se extralimita la cobertura del art. 8.1.6 EAR en materia de comercio interior, ceñida al espacio de las relaciones jurídico-públicas, invadiendo la competencia exclusiva estatal en materia de legislación mercantil, ex art. 149.1.6 CE (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 71/1982, de 30 de noviembre; 14/1986, de 31 de enero; 88/1986, de 1 de julio; 62/1991, de 22 de marzo; 225/1993, de 8 de julio; 264/1993, de 22 de julio; 133/1997, de 16 de julio; 124/2003, de 19 de junio; 26/2012, de 1 de marzo, y 143/2012, de 2 de julio).

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

2. Mediante providencia de 26 de marzo de 2019, el Pleno acordó conceder un plazo de diez días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, a este en defensa de la

legalidad, a fin de que alegaran lo que estimaran oportuno sobre la posible falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno de La Rioja para la interposición de este recurso de inconstitucionalidad.

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

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

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

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

(ii) El propio Tribunal Constitucional justifica la razón de ser de la legitimación activa reconocida a los sujetos enumerados en el art. 32.1 LOTC, en su «alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional». La STC 96/2002, de 25 de abril, reconoce esta especial legitimación también a las comunidades autónomas. Precisamente por ello, la expresión «propio ámbito de autonomía» no remite al elenco de competencias estatutarias de las comunidades recurrentes, sino a su posición institucional. La posición no restrictiva del concepto de legitimación activa se recoge también en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 a).

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

Si bien la exigencia de puntos de conexión entre el interés de la comunidad autónoma y la acción que promueve, que deriva del art. 32.2 LOTC, se circunscribe a la

impugnación de leyes estatales, dicha conexión está presente también en este caso (art. 8.1, apartados 4 y 6 y 19, y art. 9, apartados 1 y 5, EAR). La doctrina constitucional invocada deja constancia de que la exigencia de puntos de conexión no puede ser interpretada restrictivamente (SSTC 48/2003, de 12 de marzo, y 110/2011, de 22 junio). Sobre esta base, las comunidades autónomas pueden defender también competencias atribuidas al Estado (STC 30/2011, de 17 de marzo, FJ 3).

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

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

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

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

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

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

Tales restricciones, sin embargo, solo extienden sus efectos al ejercicio de la acción misma de inconstitucionalidad, ya que el Tribunal Constitucional ha permitido la comparecencia como coadyuvantes de los consejos de gobierno interesados en la

declaración de constitucionalidad o anulación de una disposición con fuerza de ley que pudiera afectar a su propio ámbito de autonomía (AATC 172/1995, de 6 de junio, y 155/1998, de 30 de junio).

Procede dictar resolución por la que se inadmita este recurso, pues conforme al art. 32.2 LOTC y la doctrina constitucional resultante de la STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 2, no cabe que el consejo de gobierno de una comunidad autónoma impugne una ley promulgada por su propia asamblea legislativa, sino que ello está reservado al Gobierno de la Nación, al Defensor del Pueblo, a cincuenta diputados o, en fin, a cincuenta senadores (art. 32.1 LOTC).

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

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

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

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

7. El abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 28 de junio de 2019. Insta la inadmisión de este recurso de inconstitucionalidad, porque el art. 32.2 LOTC no prevé la legitimación de los órganos ejecutivos de las comunidades autónomas para recurrir contra las leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de las asambleas legislativas de su propia comunidad autónoma. Este precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no puede entenderse como autónomo o independiente del art.162.1 a) CE, sino como su desarrollo y concreción técnica. Así resulta en primer lugar del art.165 CE, en el que la propia Constitución reconoce que la legitimación prevista en el art. 162.1 a) es genérica y que deberá ser condicionada y concretada por una ley orgánica.

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

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

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es el instrumento normativo que ha de determinar los órganos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad y las normas o disposiciones frente a las que lo podrán hacer valer, siempre dentro del marco general previsto en la Constitución. Así se deduce de las SSTC 17/1990, de 7 de febrero, y 223/2006, de 6 de julio, FJ 2, y del ATC 172/1986, de 20 de febrero. Como razona la STC 223/2006, no se trata sino de una interpretación del art. 32.2 LOTC «en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», por lo que tampoco es admisible la apelación genérica del recurrente a un «cambio de circunstancias sobrevenido», que no concreta, ya que se trata de una interpretación y aplicación del tenor claro del art. 32.2 LOTC.

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

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

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

El art. 165 CE remite a ley orgánica la regulación de «las condiciones para el ejercicio de las acciones», dando cobertura suficiente a la restricción que hizo el art. 32.2 LOTC. Tales restricciones, sin embargo, solo extienden sus efectos al ejercicio de la acción misma de inconstitucionalidad, ya que el Tribunal Constitucional ha permitido la comparecencia, como meros coadyuvantes, de órganos autonómicos interesados en la declaración de constitucionalidad o la anulación de una disposición con fuerza de ley que pudiera afectar a su propio ámbito de autonomía. El art. 162 CE establece los sujetos legitimados, pero el objeto de esa legitimación se remite a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que fija límites tenidos en cuenta en el ATC 26/2000, de 18 de enero, y la STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1.

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

La legitimación es ante todo un presupuesto procesal, vinculada en la mayoría de los casos al objeto de la pretensión, de forma que solo está legitimado quien pretende obtener del juzgador el reconocimiento de un derecho subjetivo o de una situación jurídica individualizada, o bien un pronunciamiento o actividad judicial que le reporte un

beneficio o le evite un perjuicio propio. En general, la institución procesal está teñida de ese subjetivismo que muchas veces se confunde con la legitimación. Sin embargo, en muchos ordenamientos, y desde luego en el nuestro, se reconocen ciertos procesos a través de los cuales el actor puede pretender no la defensa de un derecho o interés legítimo propio, sino pura y simplemente el restablecimiento de la legalidad, a su juicio conculcada. El proceso adquiere en estos casos un carácter esencialmente objetivo, por lo que el que acciona puede no pretender una ventaja personal, sino que actúa como portador del interés general, en lo que puede entenderse como una presunción *iuris et de iure*. Así lo entiende el artículo 32.1 LOTC respecto de los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad por referencia a la impugnación de cualquier norma impugnada en este tipo de procesos y cualquiera que sea su contenido. La objetividad del proceso excede incluso del interés político de las partes. En el recurso de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución, es decir un interés público objetivo, y ello se refleja en que puede declarar no solo la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino también, en su caso, la de aquellos otros preceptos de la misma ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.

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

Para el promotor del recurso, el criterio definitorio de la legitimación, del interés que justifica su presencia en el proceso, incluye los intereses políticos de la Comunidad, (art. 137 CE), pero esta tesis ofrece algunas insuficiencias y contradicciones, fundamentalmente porque no hay forma de definir jurídicamente lo que es el interés político de una comunidad en términos objetivos. Los órganos superiores de una comunidad autónoma, legislativo y ejecutivo, son órganos directa o indirectamente representativos y políticos, de modo que solo a ellos corresponde definir sus intereses políticos, y cabe cuestionarse hasta qué punto el Gobierno de La Rioja, amparándose en ese supuesto interés político que ostenta como institución pública, tiene legitimación para impugnar una norma aprobada por el propio Parlamento autonómico, representante directo de la voluntad popular según el artículo 16.1 EAR. Admitir la tesis del interés político supondría no establecer límite alguno a la legitimación activa de las comunidades autónomas y equivaldría a una confesión encubierta de la inconstitucionalidad del art. 32.2 LOTC, pudiendo afirmarse que las dudas que este precepto ha suscitado en la doctrina no han penetrado al Tribunal Constitucional, que mantiene la constitucionalidad de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la STC 223/2006, de 6 de julio.

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

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

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

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

II. Fundamentos jurídicos

Único. Este recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite sin perjuicio de lo que el Tribunal resolviera en su momento sobre la legitimación del Consejo de Gobierno de La Rioja para recurrir una ley aprobada por el Parlamento de dicha comunidad autónoma. Tanto el Ministerio Fiscal como el abogado del Estado y el letrado del Parlamento de La Rioja han solicitado su inadmisión, por falta de legitimación activa de la parte actora para impugnar una ley aprobada por la propia Comunidad Autónoma [art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)].

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

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

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

Aunque evidentemente la presente resolución no versa sobre el control de constitucionalidad de las reglas de legitimación recogidas en la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, susceptibles de enjuiciamiento únicamente a través del cauce procesalmente previsto (SSTC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 3; 49/2008, de 9 de abril, FJ 3; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3, o 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 3), es pertinente recordar que la reserva recogida en el art. 165 CE constituye un mandato al legislador orgánico para que «desarrolle directamente y con vocación de plenitud el título IX CE, el desarrollo legal al que este Tribunal está íntegramente vinculado» (STC 185/2016, FJ 3), siendo un principio básico para la interpretación constitucional que el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece (STC 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3). La determinación última del modelo de jurisdicción constitucional, que no quedó enteramente cerrado por el constituyente, corresponde al legislador orgánico (STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3). Dispone a este fin de una amplia habilitación, que «no sólo se deriva del principio

democrático, sino que también está protegida a través de las diversas reservas de ley orgánica previstas en el texto constitucional respecto de esta institución [arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE] [...] tal libertad no es absoluta, sino que tiene límites materiales y formales que tienen su origen no solo en dichas reservas y en los restantes preceptos que integran el título IX de la Constitución, sino en una interpretación sistemática de todo el texto constitucional [...] sus límites constitucionales no proceden únicamente de una interpretación literal del precepto aducido en cada caso, sino del modelo de Tribunal Constitucional que se deriva de una interpretación conjunta de nuestra norma suprema y de los principios constitucionales que se proyectan sobre el mismo» (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3).

En relación con las normas de los procesos constitucionales de los que conoce, corresponde en exclusiva al Tribunal la interpretación, de entre las posibles, que «estime más ajustada a Derecho, con libertad de criterio dentro del sometimiento a la Constitución y a su propia Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC)» (STC 58/2010, de 4 de octubre, FJ 4). Así lo hizo precisamente la STC 223/2006 al interpretar y aplicar el art. 32.2 LOTC: «Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), si la regulación establecida en esta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [a los que no cabe considerar que se opone la concreción de la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, extremo cuya inclusión en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las comunidades autónomas, reconocida en principio por el art. 162.1 a) CE, conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE], no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC» (FJ 2).

b) En respuesta a las alegaciones de la representación procesal de la recurrente, se hace necesario puntualizar que a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no cabe oponer las previsiones del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja en su condición de *lex superior* o *lex posterior*. Es doctrina constitucional que «[l]a reserva de ley orgánica no es siempre [...] la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies [...]. La ley orgánica no es en estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así las cosas, la posición relativa de los estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3). La reserva recogida en el art. 165 CE supone que «únicamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y no cualquier otra ley puede desarrollar la institución del Tribunal Constitucional en todos los ámbitos en que quepa tal desarrollo, bien por requerirlo la Constitución, bien porque no esté constitucionalmente impedido» (STC 49/2008, FJ 16, citada en la STC 185/2016, FJ 8).

c) La STC 223/2006 de repetida cita guarda plena coherencia con una línea doctrinal que se remonta a los primeros pronunciamientos del Tribunal: «[e]l art. 162.1 de la Constitución y su derivado el art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional han precisado la concesión de la *legitimitatio ad causam* de manera expresa y concreta» adoptando «un sistema de *numerus clausus*, taxativo y riguroso [...], seguramente en atención a razones de prudencia política y de seguridad y normalidad jurídica» (ATC 6/1981, de 14 de enero, FJ 2). La STC 25/1981, de 14 de julio, abordó con mayor detalle la relación entre los preceptos constitucionales y legales que enmarcan esta decisión: «en el proceso constitucional la legitimación no se establece en términos abstractos, sino que se formula para un actor concreto (por ejemplo, órgano o fracción de órgano), en relación, con un determinado tipo de acción (por ejemplo, recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia), referida a su vez a una clase concreta

de actos o normas. Estos términos están en nuestro caso previamente determinados por las normas constitucionales a un nivel de generalidad desarrollado y precisado por la Ley Orgánica de este Tribunal. Partiendo de este supuesto, es pertinente examinar la relación entre los arts. 162.1 a) de la Constitución y el 32.2 de la Ley Orgánica, de un lado, y los arts. 161.1 a) de la Constitución y el 27.2 de la referida Ley Orgánica, de otro. En el art. 161.1 a) de la Constitución se define genéricamente el objeto del recurso de inconstitucionalidad; en el art. 27.2 de la Ley Orgánica se concretan mediante su enumeración las clases de normas que pueden ser objeto de recurso. En paralelismo u homología con los mencionados preceptos, el art. 162.1 a) de la Constitución enumera los órganos o fracciones de órganos legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y en el art. 32.2 de la Ley Orgánica se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de este, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto» (FJ 2).

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

Esta concepción no ha quedado en modo alguno desvirtuada por la posterior interpretación del alcance de la expresión «propio ámbito de autonomía» que recoge el art. 32.2 LOTC, iniciada ya en la STC 84/1982, de 23 de diciembre. Si bien ha supuesto que «la legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico», extendiéndose «a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico» [STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2, citada en la

STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 1 b)], en esta progresiva y abierta flexibilización, favorable al más amplio ejercicio de la acción, el Tribunal se ha atenido en todo momento, como no podría ser de otra manera, a las reglas de legitimación recogidas en el art. 32.2 LOTC «interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC» (STC 223/2006, FJ 2).

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

La legitimación *ad causam*, regida por los arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC, excluye asimismo la posibilidad de que una comunidad autónoma interponga un recurso de inconstitucionalidad frente a leyes de otra comunidad autónoma: «ni siquiera ‘la supuesta titularidad de un derecho subjetivo o de un interés propio’ permite a las comunidades autónomas promover este tipo de procesos, ‘pues no existe un correlato necesario entre garantía institucional de derechos o de cualquier interés propio y legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, que se atribuye en lista cerrada. La legitimación activa, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial de ciertos órganos públicos, como una opción del poder constituyente o, en su caso, del legislativo, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o de intereses por parte de los así legitimados (SSTC 5/1981 y 42/1985; AATC 1021/1987 y 547/1989)’ (ATC 320/1995, FJ 3)» (ATC 26/2000, de 18 de enero, FJ 2).

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

llevaría también, de reconocerse, a romper el equilibrio o paridad institucional que debe existir, porque así lo ha querido la Constitución, entre uno y otro órgano superior de la comunidad autónoma para el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Inadmitir el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—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. 1195-2019

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con su fundamentación jurídica y con su fallo, que considero que no hubiera debido ser de inadmisión por falta de legitimación del Consejo de Gobierno de La Rioja.

Mi discrepancia resulta coincidente con la expuesta en los votos particulares formulados por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a los que me adhiero en su totalidad.

Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019, al que se adhiere el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la sentencia, formulo el presente voto particular, al discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El fallo de la sentencia considera que procede inadmitir el citado recurso por carecer el Consejo de Gobierno de legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra una ley aprobada por su Asamblea Legislativa. Se plantea con ello una cuestión, la de la legitimación activa de los gobiernos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes de sus propios parlamentos, que ha sido objeto de amplio y recurrente debate en la doctrina científica (entre otros, M.L. Balaguer Callejón, I. Torres Muro, R. Canosa Usera, M. Sánchez Morón y P. Pérez Tremps) así como en algunas resoluciones aprobadas por este órgano que, a mi juicio, no han venido a resolver acertadamente esta cuestión.

No resulta ocioso, para situar el debate, recordar que el art. 162.1 a) CE afirma, sin matización alguna, que están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad una serie de sujetos institucionales: el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta Senadores y «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas». El texto constitucional contiene así una enumeración taxativa e indiferenciada de los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, cuya determinación no se remite a una posterior ley de desarrollo ni, por consiguiente, habilitaría al legislador para introducir apreciaciones reductoras de la legitimación *ad procesum*. Así lo pone de relieve también la referencia constitucional a la facultad de la Ley Orgánica para determinar las personas y órganos legitimados «en los demás casos» (art. 162.2 CE); lo que permite deducir, *a sensu contrario*, que, en el caso del recurso de inconstitucionalidad y del recurso de amparo, el redactor del Texto fundamental consideraba suficientemente definidas las legitimaciones otorgadas a los sujetos previstos en el art. 162.1 a) sin necesidad de desarrollo posterior alguno.

Si nos atenemos a la tramitación parlamentaria del art. 162.1 a) cabría recordar que el precepto no generó ningún debate en el proceso constitucional, y que la única enmienda propuesta y aceptada fue de mera técnica normativa, para prever la posibilidad de que hubiera en su día comunidades autónomas sin asambleas legislativas (puesto que su existencia solo se prevé forzosamente en el art. 152 CE para las comunidades autónomas que se constituyeran conforme al procedimiento previsto en el art. 151 de la Carta Magna), razón por la cual se incluyó el inciso «en su caso», defendido por el Sr. Esperabe Arteaga de UCD. Salvo ello, en la mente del constituyente no parecía haber dudas acerca del reconocimiento general de la legitimación autonómica para la interposición del recurso de inconstitucionalidad en tales casos, por lo que del texto de la Norma Fundamental no cabe deducir la posibilidad de ordenar la legitimación de manera distinta a la realizada en este precepto constitucional, menos aún de forma restrictiva.

El art. 165 CE, por su parte, remite a la Ley Orgánica, la LOTC, la regulación, entre otros aspectos, del «procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones». Y como acertadamente recuerda la sentencia de la que disiento, en relación con las normas relativas a los procesos constitucionales de los que conoce, «corresponde en exclusiva al Tribunal la interpretación, de entre las posibles, que estime más ajustada a Derecho, con libertad de criterio dentro del sometimiento a la Constitución y a su propia Ley Orgánica (art. 1.1)». Es pues la subordinación a nuestro Texto Fundamental y la garantía del principio general de supremacía de la Constitución (art. 9.1 CE), las que primariamente determinan y condicionan la interpretación que haya de darse a los preceptos de nuestra Ley Orgánica, en cuanto norma infraconstitucional y subordinada a aquella, a la que *prima facie* está vinculado este Tribunal.

En este contexto, el art. 32 LOTC regula, en su apartado primero, la legitimación para impugnar normas con rango de ley del Estado y de las comunidades autónomas, que se reconoce al presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, cincuenta diputados y cincuenta senadores. Y en su apartado segundo se refiere a la legitimación de las instituciones autonómicas, a cuyo efecto dispone que «para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las comunidades autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto». Este apartado segundo a la hora de precisar el alcance de la legitimación autonómica guarda silencio sobre la posibilidad de los ejecutivos autonómicos de interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes de sus propias asambleas legislativas, lo que se ha interpretado por nuestra jurisprudencia, y concretamente por la sentencia que da lugar a este voto, en un sentido excluyente de esta posibilidad. Esta exclusión constituye, a mi juicio, una «reducción» indebida de las genéricas previsiones constitucionales, que no contemplan esta limitación, y por ello, ha

de ser objeto de una interpretación acomodada a la propia dicción del precepto constitucional.

Viene a reforzar este argumento el examen de la tramitación parlamentaria del art. 32.2 LOTC, pues, como se ha llamado la atención en la doctrina científica, en el seno de la misma se produjo la desaparición en el texto del proyecto, de un apartado tercero del art. 32, en el que se reconocía expresamente la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas; para impugnar las leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley emanados de las respectivas asambleas, apartado que nunca fue enmendado y sí aprobado, pero que finalmente no fue incluido en el texto definitivo de la Ley Orgánica que se remitió para su publicación oficial, lo que ha llevado a pensar a muchos autores que existió un error material por la ausencia en dicha publicación.

De acuerdo con la tesis sostenida en la sentencia aprobada por el Pleno, el art. 32.2 LOTC limita, pues, con dos condiciones la legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad: una que hemos de calificar de impropia, que la contrae únicamente a las leyes del Estado; otra propia, en cuanto tiene la naturaleza de concreción técnica; esto es, que las comunidades autónomas vean afectado su ámbito de autonomía.

En relación con este segundo aspecto, existe una amplia doctrina constitucional, que se inicia en la STC 25/1981, de 14 de julio, la cual vino a apreciar la constitucionalidad de esta restricción, con un criterio estricto, que fue no obstante inmediatamente corregido en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, y en otras posteriores.

En la primera de estas sentencias, el Tribunal considera que «sin dejar, como es obvio de participar en la vida general del Estado [...] las Comunidades Autónomas, como Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales», añadiendo que «es coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda solo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (art. 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que les afectan (art. 32.2)» (FJ 3). Se vino así a optar por la conexión entre competencia e interés. Cuatro magistrados firmaron sin embargo en su día un voto particular, en el que se proponía reconocer a las comunidades una legitimación más amplia que la que se contrae a la suma de competencias asignadas en el correspondiente estatuto de autonomía y en la Constitución, y que abarcaría la defensa de sus intereses peculiares.

La STC 84/1982, vino a dar un paso importante en la línea aquí defendida, afirmando en su fundamento jurídico 1 que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias [...]. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su propio ámbito de autonomía, es simplemente el lugar donde han de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad Autónoma y la acción que se intenta, pero el objetivo que esta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento, mediante la invalidación de la norma inconstitucional». Esta doctrina fue prácticamente repetida en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 99/1986, de 11 de julio, y 26/1987, de 21 de febrero, y supone romper con el criterio de conexión competencial, e introducir un criterio de conexión material, que permite una interpretación *pro actione* de la legitimación contenida en el art. 32.2 LOTC.

Un avance añadido lo constituyó a su vez la STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1, en la que se señala que «la legitimación de las comunidades autónomas para interponer un recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico». Esta doctrina

se reiteró en las SSTC 56/1990, de 29 de marzo; 62/1990, de 30 de marzo, y 28/1991, de 14 de febrero.

En esta misma línea, la STC 48/2003, de 12 de marzo, en su fundamento jurídico 1 habla ya de la «progresiva flexibilización» del criterio competencial en relación con la legitimación, «hasta el extremo de que, al día de hoy puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción». La posterior STC 194/2004, de 4 de noviembre, viene a confirmar esta tendencia.

Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha realizado una interpretación expansiva de la expresión «afectación al propio ámbito de autonomía», que se incluye en el art. 32.2 LOTC, entendiendo que la misma no se identifica con la defensa de las propias competencias, sino que tiene un alcance de defensa institucional más amplio y coherente con la propia naturaleza del recurso de inconstitucionalidad, que no tiene por objeto reivindicar una competencia, sino depurar el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales; es decir, su función es la de llevar a cabo un control «abstracto» u objetivo de la propia validez de la norma, sin verdadero contenido contradictorio, razón por la cual se dispensa a los órganos legitimados de invocar un interés propio, pudiendo decirse, en palabras de E. García de Enterría, que actúan como abogados de la Constitución y en interés de esta. A la vista de ello, difícilmente puede justificarse pues que esta defensa, en el supuesto presente, solo pueda alzarse frente al Estado y no frente a desajustes constitucionales internos ocasionados por normas emanadas de las propias instituciones autonómicas.

La otra restricción que el art. 32.2 LOTC impondría a los ejecutivos autonómicos, según la tesis sostenida por la sentencia aprobada, es la de que solamente pueden impugnar leyes del Estado, y no las de su comunidad autónoma. No resulta fácil explicar las razones por las que los gobiernos autonómicos no pueden recurrir leyes propias, pues en este supuesto la afectación al propio ámbito de autonomía resulta todavía más indiscutible. Dificultad que vino a reconocer tempranamente nuestra propia doctrina con ocasión de la STC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 1, donde se afirma que «del tenor literal de los arts. 161.1 a) y 162.1 a) de la Constitución, tal posibilidad no podía anticipadamente descartarse».

A este respecto, el supuesto más próximo al que aquí se examina es el que fue resuelto por la STC 223/2006, de 6 de julio, en el que se plantea la legitimación de un gobierno autonómico para impugnar el reglamento de la asamblea legislativa de su comunidad autónoma. El recurso se inadmite contra el parecer del Ministerio Fiscal, que ya sostuvo una interpretación del art. 32.2 LOTC que consideraba directamente aplicable el art. 162.1 a) CE en orden al reconocimiento de la legitimación autonómica para la impugnación de las normas emanadas de sus propias asambleas legislativas.

La sentencia consideró sin embargo que concurría una falta de legitimación del gobierno autonómico, afirmando con rotundidad en su fundamento jurídico 2 que «este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC) si la regulación establecida en esta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [a los que no cabe considerar que se opone la concreción de la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, extremo cuya inclusión en la LOTC concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las comunidades autónomas reconocida en principio por el art. 162.1 a) CE, conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE] no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC. El art. 32 reconoce una legitimación incondicionada para impugnar norma con rango de ley a una serie de sujetos entre los que no figuran los ejecutivos y legislativos autonómicos; a estos solo les confiere, en el apartado segundo del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado. El hecho de que un apartado tercero, no incluido en el texto promulgado de la Ley Orgánica

del Tribunal Constitucional, les reconociera también legitimación para impugnar leyes de la propia comunidad autónoma acredita, por lo demás, que se consideró en su momento necesario incluir en la Ley un apartado específico a fin de establecer la legitimación que ahora se quiere admitir. No habiendo entrado, finalmente, en vigor ese apartado, su inexistencia en Derecho supone que la regla de los apartados primero y segundo excluye una interpretación extensiva de su alcance».

De esta sentencia disiente el voto particular formulado por tres magistrados, de compleja argumentación, que viene a considerar, entre otros aspectos, que del examen contrastado de lo dispuesto en el art. 162.1 a) CE y art. 32.2 LOTC cabe deducir que «ante los términos [...] incontrovertibles del precepto constitucional, resulta inoperante lo dispuesto en el precepto infraconstitucional, cualquiera que pueda ser su posible claridad» y que «un tratamiento diferencial en norma infraconstitucional de la legitimación que la Constitución establece en términos indiferenciados deberá, en su caso, fundarse en un precepto de la Constitución que así lo justifique». «Lo regulable por la Ley Orgánica, a la que el precepto constitucional remite, deberá ser lo no regulado ya directamente en la propia Constitución» y «sin correcciones ni restricciones que serían [...] contrarias al principio constitucional de jerarquía normativa (art. 9.3 CE)». «Si se llegara a la conclusión de que el art. 32.2 LOTC restringe el alcance de la legitimación directamente regulada en el art. 162.1 a) CE, la misma no sería directamente aceptable [...] lo que nos debiera llevar a un apartamiento de la Ley Orgánica, para atenernos estrictamente a la Constitución». El voto afirma, pues, con toda claridad, que «el elemento primordial es la Constitución y el subordinado la Ley Orgánica», de modo que «la interpretación de esta en sentido constitucional [...] ha de llegar a la conclusión de que la legitimación otorgada al recurrente en el art. 162.1 a) CE no viene explícitamente excluida en el art. 32 LOTC y debe serle reconocida».

El núcleo del debate se centra, en consecuencia, en si es admisible, en términos constitucionales, la interpretación que hasta la fecha se ha realizado del art. 32.2 de la Ley Orgánica —por lo demás, con el único precedente señalado—, en el sentido de que, limitando el alcance general del art. 162.1 a) CE, restringe la legitimación de los órganos autonómicos a la impugnación de leyes estatales.

Entiendo a este respecto, como ya he adelantado, que la sentencia de la que discrepo debería haber llevado a cabo una lectura más adaptada al texto constitucional de la regulación contenida en el art. 32. 2 LOTC; lectura que habría de significar un avance evolutivo en la interpretación de la construcción doctrinal recogida hasta la fecha, y que no nos resulta vedada, pues como ya hemos tenido ocasión de señalar, «la vinculación de este Tribunal a la doctrina establecida en sus anteriores decisiones, por importante que sea, no puede producir el efecto de invariabilidad o inmutabilidad jurisprudencial» (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1). La función integradora que a este Tribunal Constitucional corresponde incluye la de completar una incierta construcción legislativa y definir su alcance de los términos constitucionales.

Esta nueva lectura pasa, necesariamente, por entender que la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad está contemplada en el art. 162.1 CE, y esa regulación se agota en sí misma, lo que hace que el art. 32 LOTC no tenga voluntad de desarrollar globalmente la citada previsión constitucional, siendo su objeto únicamente introducir previsiones concretas en determinados supuestos específicos en los que esa legitimación precise de exigencias adicionales. En este sentido, el apartado primero pondría de manifiesto la falta de esas exigencias adicionales para entender legitimados a los órganos o fracciones en orden a la impugnación de cualesquiera normas con fuerza de ley del Estado y de las comunidades autónomas; en tanto que el apartado segundo vendría a concretar la exigencia de «afectar a su ámbito de autonomía», que se impondría para la impugnación de normas con fuerza de ley estatales por parte de las comunidades autónomas. Siendo este su único objeto, ello nos llevaría a concluir que no está excluida la legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar normas con fuerza de ley autonómicas, pues la omisión expresa a dicha referencia deriva del hecho

de que la previsión constitucional que la contempla no precisa de añadido o aclaración alguna.

Existen otras razones de fondo que sustentan esta conclusión, y que derivan de la propia caracterización que ha hecho el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad, como instrumento objetivo de defensa de la Constitución y de depuración del ordenamiento jurídico (STC 199/1987), que difícilmente justifican que pueda realizarse dicha defensa frente al Estado y no pueda alzarse frente a desajustes constitucionales internos, ocasionados por normas emanadas de las propias comunidades autónomas, máxime en un sistema parlamentario de relación de poderes como el actual, en el que gobiernos minoritarios autonómicos pueden encontrarse ante la eventualidad de una mayoría parlamentaria, que con voluntad de obstaculizar la acción del gobierno pudiera emanar normas frente a las cuales carecen de capacidad de reacción; cuando no defender en su día opciones legislativas diferentes.

Otra cosa supone efectuar una interpretación restrictiva del propio texto constitucional que viene a dejar en poder del Estado el control de la legislación autonómica, sin una justificación objetiva, y que además da lugar al resultado contradictorio de someter la legislación estatal a un control «más intenso», con un mayor número de sujetos legitimados, que a la legislación autonómica, de la que se excluye la posibilidad de control por los gobiernos autonómicos. Ello hace, además, de peor condición a las propias comunidades autónomas al incapacitarlas con carácter absoluto para ejercer el control de constitucionalidad para el enjuiciamiento de sus propias leyes; sin que quepa oponer frente a ello, un presunto y no demostrado incremento indeseable de la conflictividad constitucional, ni tampoco asumir la racionalidad de una supuesta asimetría procesal o de legitimación en favor del Estado.

A estas alturas del proceso autonómico, el Tribunal ha defendido una construcción favorable al sistema de fuentes autonómico, como la que ha efectuado en lo relativo a los derechos forales (art. 149.1.8 CE); a las propias competencias autonómicas, como la efectuada en relación con las denominadas competencias absolutas del Estado en materia de relaciones internacionales y de administración de Justicia (art. 149.1.4 y 5 CE); al reconocimiento explícito de derechos fundamentales y libertades públicas en los estatutos de autonomía; o, en el ámbito institucional, a la extensión a las comunidades autónomas de instituciones como el Defensor del Pueblo, las cámaras de cuentas o los consejos consultivos. Posiciones todas ellas, incluida la postura claramente favorable al principio *pro actione* en el acceso a los procesos constitucionales, que resultan incongruentes con esta interpretación excluyente y restrictiva de la legitimación de los órganos autonómicos en el acceso al recurso.

En suma, y lo más relevante, la finalidad del recurso de inconstitucionalidad es la de servir como eficaz instrumento para la depuración del ordenamiento jurídico, actuando como un mecanismo procesal mediante el cual los sujetos legitimados reclaman un juicio de compatibilidad de la ley impugnada con la Constitución, garantizando de esta suerte la supremacía normativa de nuestro Texto Fundamental. Dado que estamos ante un proceso de carácter objetivo, en el que prima el interés de la constitucionalidad, pues es la defensa de la Constitución lo que se trata de sustanciar y proteger, la legitimación para intervenir no deriva de la singular posición del sujeto en relación con el objeto del proceso, sino de la facultad que la propia Constitución confiere a determinados sujetos para instar el control de constitucionalidad de las leyes. En este sentido, la restricción de la legitimación de las comunidades autónomas no se acomoda a la naturaleza y función del recurso de inconstitucionalidad, donde el que actúa ante el Tribunal Constitucional no pretende nada para sí, sino el restablecimiento de la legalidad, el interés general que se traduce en la defensa de la Constitución. Algún autor pone un ejemplo clarificador: si el recurso de inconstitucionalidad no fuese objetivo, la legitimación del Defensor del Pueblo habría de adecuarse a su fin institucional y vincularse con su ámbito de actuación, de manera que solo podría recurrir leyes relativas a derechos de los ciudadanos reconocidos en el título I de la Constitución.

No resulta aceptable el argumento, en ocasiones esgrimido, de que los intereses perseguidos y protegidos por el Estado y por las comunidades autónomas son distintos (argumento que está en la STC 25/1981), y que la función de depurar el ordenamiento jurídico solo corresponde al Estado, en cuanto afecta a intereses generales, en tanto que las comunidades autónomas representan intereses parciales. Frente a ello, no hay que olvidar que las comunidades autónomas son también Estado, que persiguen intereses generales o pueden hacerlo; y que participan en la vida del Estado, no solo para defender sus intereses propios, sino para colaborar en la adopción de las decisiones comunes. Baste recordar que el Texto Constitucional las habilita para intervenir en el procedimiento legislativo mediante la iniciativa autonómica (arts. 87.2), en la composición y funcionamiento del Senado (art. 69), o para promover una reforma de la Constitución (art. 166) y otras participaciones menores. Su papel no puede así reducirse a la estricta defensa de sus intereses particulares, pues intervienen también en la defensa de intereses generales.

A la vista de lo anterior, la restricción que se examina es cuando menos, en palabras de S. Muñoz Machado «difícil de explicar» o, como de forma más contundente afirma mi colega M.L. Balaguer, no tiene «ninguna justificación», y así lo explica en el voto particular emitido a esta sentencia, y a cuyos fundamentos nos remitimos. Y ello porque la regulación efectuada por nuestra Ley Orgánica introduciría una rectificación de la voluntad del constituyente en lo atinente a la legitimación autonómica para interponer el recurso de inconstitucionalidad, que va más allá de las facultades que le atribuye el art. 165 CE, y que no puede ser considerada como una mera concreción técnica, sino que desnaturaliza la propia concepción constitucional de este recurso.

La posición que mantengo es pues que la cláusula general de legitimación que contempla el art. 162.1 a) CE no constituye una regla que deba ser desarrollada o precisada por la LOTC, sino una simple relación completa y cerrada de sujetos legitimados en todo caso. Por este motivo, el silencio que guarda el art. 32.2 LOTC de la legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar las normas emanadas de sus propias asambleas legislativas obedece únicamente al hecho de que el precepto constitucional no precisaba en este punto de añadido o aclaración alguna. Esta conclusión es la que impone el principio de interpretación conforme, al garantizar este entendimiento del precepto la compatibilidad de sus prescripciones con lo establecido en el art. 162.1 a) CE. Por ello, dicha legitimación ha de ser reconocida por imperativo directo de lo dispuesto en el texto de nuestra Norma Fundamental, dado que resulta innecesario que la LOTC venga a matizar lo que no necesita matización.

Por todo ello emito mi voto particular.

Madrid a dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con pleno respeto a la opinión del resto de integrantes del Pleno, formulo este voto particular que refleja los argumentos que defendí en la deliberación y que ahora expongo. Comparto también y respaldo en su totalidad el voto particular firmado por mi compañero don Pedro José González-Trevijano Sánchez, aunque he considerado necesario complementar algunas de sus argumentaciones.

Mi discrepancia se refiere a la estimación de la falta de legitimación del Consejo de Gobierno de La Rioja por parte de la mayoría del Tribunal, para impugnar diversos preceptos de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales.

Entiendo que la restricción de la legitimación activa del ejecutivo autonómico, para interponer un recurso de inconstitucionalidad frente a una norma aprobada por la

asamblea parlamentaria de su propia comunidad autónoma, no encuentra acomodo constitucional, y que la decisión de inadmitirlo por parte del Pleno supone una limitación procesal injustificada, basada en una incorrecta concepción sobre quiénes son los sujetos legitimados para instar el control de constitucionalidad que la Constitución reconoce.

El título IX de la Constitución española, al regular en su art. 162.1 a) los sujetos legitimados para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, señala al presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas. De esta redacción se desprende en su tenor literal, que los consejos de gobierno de las comunidades autónomas tienen *ex constitutione* la legitimación activa para el recurso de inconstitucionalidad, sin que esta se restrinja a las leyes estatales, como la mayoría afirma en la sentencia de la que disiento.

Ciertamente, el art. 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, no recoge expresamente a los consejos de gobierno de las comunidades autónomas y tal reducción introducida por la ley donde nada decía en este sentido la Constitución, plantea una exigencia interpretativa respecto de la posibilidad que tiene una ley de restringir esa legitimación que ha sido reconocida por la Constitución sin ninguna limitación. Este es a mi juicio el debate central en el que la sentencia no entra, y que, sin embargo, hubiera sido necesario llevar a cabo, porque estamos ante una exégesis imprescindible que remite a la noción de jerarquización del sistema de fuentes de un ordenamiento, y a la cuestión sobre el lugar que las normas subconstitucionales ocupan en relación con la fuerza expansiva del texto constitucional, en un ordenamiento jurídico en el que no pueden restringirse por ley los derechos constitucionalmente reconocidos y en las situaciones de supuestos conflictos normativos toma fuerza la exigencia de interpretar las normas *favor constitutionis*.

Y en este sentido es importante traer aquí el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional cuyo art. 32.3 regulaba esta posibilidad: «Los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas están legitimados en su caso, para impugnar las leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley emanados de las respectivas asambleas legislativas.». Sin embargo, ese precepto no llegó a publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», sin que se conozcan las razones exactas de esa omisión en el texto legal que llegaría a ser norma vigente.

Es decir, la legitimación de los órganos ejecutivos autonómicos para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra las leyes dictadas por sus propias asambleas legislativas, se había reconocido en el art. 32.3 del proyecto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional presentado por el Gobierno y en el texto votado en el Congreso de los Diputados y el Senado, pero no fue finalmente publicado en el «Boletín Oficial del Estado». Las razones, que no se han explicitado nunca, pudieron obedecer a un descuido, o a alguna intención, pero lo cierto es que esa legitimación finalmente no figuró en el texto legal. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha resuelto de manera quizás parcial este problema. En la STC 223/2006, de 6 de julio, en un recurso promovido por la Junta de Extremadura y ochenta senadores contra el reglamento de la Asamblea de Extremadura, se analiza esta cuestión.

En aquel caso, el ministerio fiscal consideró de plena legalidad la legitimación del gobierno por entender que la lectura del art. 162.1 a) CE y del art. 32 LOTC permitía una interpretación integrada capaz de admitir la legitimación activa. En su escrito de alegaciones, el Gobierno de la Junta recurrente entendía que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no puede regular con mayor restricción esta legitimación si la Constitución la permite, y aludía a la desaparición de un tercer párrafo en el art. 32 de esa ley en el que se reconocía esa legitimación y que no llegó al «Boletín Oficial del Estado». Se afirmaba que, de admitirse esa limitación, la única posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de estas normas autonómicas derivaría de la voluntad del Estado en sus múltiples posibles sujetos legitimados. El fiscal mantuvo el criterio amplio de considerar que la Constitución constituiría una regla para recurrir de inconstitucionalidad

todo tipo de leyes y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la limitación para las leyes del Estado y que la exclusión no sería de la legitimación activa de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas sino una consecuencia de la reducción del interés legítimo de aquellos a la defensa de su propio ámbito de autonomía. El Tribunal consideró en el fundamento jurídico 2 de la STC 223/2006, que debía someterse al tenor literal de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», sin sujeción a una posible norma inexistente y que sería contrario al art 32 LOTC cualquier otra posición, estimando así la falta de legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. La sentencia contenía un voto particular suscrito por tres magistrados, poniendo de relieve la debilidad de esa argumentación, y considerando que analizado el problema desde la perspectiva de la jerarquía de las fuentes del Derecho, no puede hacerse prevalecer lo dispuesto en el art 32 LOTC sobre lo dispuesto en términos inequívocos por el art. 162.1 a) CE. Ante este, el precepto infra constitucional resulta inoperante. Un segundo argumento que añadía el voto era el del carácter inequívoco con que se refiere la Constitución a los órganos ejecutivos, mientras condiciona la legitimación de las asambleas de las comunidades autónomas al apuntar que la poseerán «en su caso», condicional que solo está previsto para ellas. Si están todos los sujetos alineados en paridad, no es lógico suprimir luego a los consejos de gobierno de las comunidades autónomas sin ninguna razón que se justifique en la norma.

Hay que insistir en que el informe de la ponencia de la comisión constitucional del Congreso respecto del que sería el art. 32 LOTC establecía esta idea de paridad entre legitimados autonómicos en el marco de la defensa de su propio ámbito de autonomía, que el dictamen modificó y eliminó la exigencia de la afectación recuperada después en el debate del pleno, que terminó con un acuerdo entre UCD y Minoría catalana para volver al texto original de la ponencia. En el Senado se mantuvo la restricción de las comunidades autónomas en su legitimación activa para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes de otras comunidades autónomas pero en lo que se refiere a las leyes de las propias comunidades autónomas no se modificó en ningún momento el contenido del párrafo tercero del art. 32 LOTC, que no apareció sin embargo publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Sin embargo, la mayoría del Tribunal, ha resuelto ahora como entonces según el entendimiento de que tiene la competencia para elegir la interpretación de las normas con rango de ley que, entre todas las posibles, «estime más ajustada a Derecho» (STC 58/2010, de 4 de octubre, FJ 4), incluyendo esa facultad hermenéutica la interpretación de su propia disposición rectora (STC 118/2016, de 23 de junio).

En ejercicio de esa facultad, (resumida en el ATC 320/1995, de 4 de diciembre) la sentencia frente a la que se plantea este voto particular realiza un razonamiento basado en que la ausencia de una previsión expresa, en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, atribuyendo a los ejecutivos autonómicos la facultad de impugnar normas con rango de ley de sus propias asambleas parlamentarias, supone la imposibilidad de aceptar una legitimación con ese alcance. Sin embargo, esta doctrina debe ser necesariamente reconsiderada.

En primer lugar, para responder a la eventualidad de que, pudiendo existir conflictos interinstitucionales en el seno de una comunidad autónoma o en las relaciones intercomunitarias que se materialicen en la aprobación de normas con rango de ley, no existiría ninguna vía procesal directa para que los órganos del ejecutivo o del legislativo de la comunidad autónoma, en la que surge el conflicto, puedan acudir al Tribunal Constitucional instando el control abstracto de constitucionalidad. Por supuesto que cabe la vía indirecta de incoación del recurso. Una vía que, por lo demás, ha sido utilizada también respecto de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018 que es objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1203-2019 planteado por un grupo de senadores del Grupo Parlamentario Popular. Basta con que el órgano colegiado ejecutivo de una comunidad autónoma que quiera impugnar una ley de su propia asamblea acuda a una minoría parlamentaria suficiente del Congreso o del Senado solicitando que vehiculen sus pretensiones ante el Tribunal Constitucional, o al Defensor del Pueblo, o al presidente del

Gobierno de la Nación. Pero asumir que es necesario instar una vía indirecta de control, no existiendo óbices constitucionales para que el Tribunal admita la vía directa, es fijar barreras innecesarias y además inútiles que introducen un factor de diferenciación en la accesibilidad al Tribunal en función de la afinidad política que pueda existir entre, por ejemplo, ejecutivos autonómicos y minorías parlamentarias del Congreso o del Senado.

No hay motivos para pensar que en una comunidad autónoma no se puedan aprobar leyes por una mayoría parlamentaria circunstancialmente distinta de la que sostiene al gobierno, con el objetivo de marcar un itinerario político distinto del que guía al ejecutivo, o simplemente de obstaculizar la acción de un gobierno minoritario, incluso frente a los dictados del texto constitucional o faltando al respeto de los procedimientos reglamentarios marcados en el estatuto de autonomía o en el reglamento parlamentario de la asamblea correspondiente, incurriendo por tanto en inconstitucionalidad formal por oposición a las normas del bloque de constitucionalidad. Y si este supuesto se diera, con la interpretación que ha dado el Tribunal al art. 32 LOTC, el ejecutivo autonómico no tendría la posibilidad de impugnar de forma directa esas normas con fuerza de ley. Y si además ese ejecutivo es de un color político que no se identifique en al menos cincuenta diputados o cincuenta senadores tampoco podrá instar indirectamente el control a través de la legitimación que estas minorías parlamentarias poseen. La finalidad del recurso de inconstitucionalidad, que busca la depuración objetiva del ordenamiento jurídico expulsando las normas inconstitucionales, quedaría aquí truncada en aras de preservar un supuesto equilibrio institucional intracomunitario que, de hecho, ya no existiría.

En segundo lugar, para atribuir al art. 32 LOTC una interpretación más abierta y más coherente con la jurisprudencia que, progresivamente, ha ido flexibilizando el requisito de afectación de los intereses autonómicos para atribuir la legitimación a los ejecutivos y legislativos de las comunidades autónomas. En la STC 30/2011, de 16 de marzo, el Tribunal resume cómo desde la STC 25/1981, de 14 de julio, en que se interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial o de afectación a las competencias propias, esta jurisprudencia se ha ido flexibilizando (en sentencias como la 84/1982 de 23 de diciembre, 199/1987 de 16 de diciembre, 48/2003 de 12 de marzo, o 247/2007 de 12 de diciembre), hasta llegar a un punto en que «los condicionamientos materiales a la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción» (STC 30/2011, FJ 3), puesto que la atribución de la legitimación puede basarse en la mera existencia de un punto de conexión material entre la ley impugnada (en aquel caso se trataba de un estatuto de autonomía y por tanto de una ley estatal) y el ámbito competencial autonómico, no pudiendo ser interpretada la concurrencia de este punto de conexión de forma restrictiva.

Por tanto, en la medida en que la propia jurisprudencia constitucional ha formulado una interpretación extensiva del concepto «ámbito de autonomía» que permite a los ejecutivos y asambleas legislativas de las comunidades autónomas instar la intervención del Tribunal Constitucional más allá de la defensa de sus propias competencias, resulta coherente optar por la interpretación más amplia posible en relación con el objeto del control de constitucionalidad que estos legitimados institucionales pueden proponer, de modo que no se limite a la posibilidad de alzarse frente a las normas del Estado, sino también frente a las normas de la propia comunidad autónoma. Si no cabe duda después de la STC 30/2011 de 16 de marzo, de que tal posibilidad existe respecto de los estatutos de autonomía de otras comunidades autónomas, por el hecho de que sean formalmente normas estatales aprobadas mediante ley orgánica (art. 81 CE), no tiene sentido pensar que no es posible instar el mismo tipo de control respecto de otras normas autonómicas con rango de ley aprobadas por las asambleas propias. No puede justificarse una legitimación tan amplia para impugnar normas estatales junto a una legitimación tan escueta para atajar los eventuales desajustes institucionales internos o los conflictos intercomunitarios.

En tercer lugar, esa interpretación amplia permitiría recuperar ante la inacción del legislador estatal, la voluntad de ese mismo legislador puesta de manifiesto en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Máxime si se tiene presente que el art. 162.1 a) CE, cuya dicción es absolutamente abierta como decíamos al principio de este voto, permite la exégesis del art. 32 LOTC capaz de admitir la legitimación activa de los ejecutivos autonómicos en el sentido que viene siendo expuesto. No se trata aquí de valorar si el art. 32.2 LOTC es o no inconstitucional por haber restringido contra el criterio abierto de la Constitución la legitimación de los gobiernos de las comunidades autónomas. Entenderlo de este modo nos llevaría a asumir que, de haberse admitido la legitimación en este caso del Consejo de Gobierno de La Rioja, el Tribunal se habría visto obligado a plantearse la eventual inconstitucionalidad de un precepto de su propia Ley Orgánica, sin tener un mecanismo procesal adecuado para articular esa duda de constitucionalidad (es preciso recordar aquí que la autocuestión de inconstitucionalidad del art. 55.2 LOTC está prevista exclusivamente para los supuestos en que la duda de constitucionalidad surge en el seno de un procedimiento de amparo). Se trata en cambio de asumir que, a este respecto, la Constitución formula un modelo de legitimación para incoar el control abstracto de constitucionalidad muy abierto, que posteriormente ajusta la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y que esta, en su art. 32.2, establece una serie de condiciones a la legitimación activa de ejecutivos y legislativos autonómicos en las que no se niega la posibilidad de impugnar normas autonómicas, sino que se introduce la previsión expresa de que cuando se impugnen normas estatales estas deben afectar al ámbito de autonomía propio. Una condición que, como también he expuesto ya, ha venido a ser progresivamente flexibilizada para asegurar la virtualidad del recurso de inconstitucionalidad como instrumento objetivo de defensa de la Constitución y de depuración del ordenamiento jurídico.

La interpretación del art. 32 LOTC asumida por la sentencia para inadmitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de La Rioja sigue una línea jurisprudencial marcada por escasos hitos. Podría haberse modificado sin excesiva complejidad y ello no habría perjudicado interés o posición institucional alguna. Ni siquiera la del propio Tribunal Constitucional que resulta tanto más útil en el sistema de equilibrios y contrapesos entre los poderes, como garante de la Constitución, cuanto más abiertos se muestran sus procedimientos a quienes la Constitución reconoce como legitimados para acceder a la justicia constitucional. Una justicia que puede ser mejor cuanto más abierta y accesible esté a la ciudadanía y a los poderes públicos, desde la colaboración argumental con quienes instan el control de constitucionalidad y los mecanismos de defensa de los derechos fundamentales.

Y en este sentido emito el presente voto particular.

Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.