***Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 22 de junio de 2023, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales* (artículo 1.3 e)**

***(Boletín Oficial del Estado,* núm. 75, 29 de marzo de 2023)**

ANTECEDENTES

PRIMERO. El presidente del Partido [...] solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1.3 e) de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

SEGUNDO. El tenor literal del artículo 1.3 de la Ley 7/2023, en el que se inserta el apartado e) cuestionado, es el siguiente:

> Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.
>
> 3. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley:
>
> a) Los animales utilizados en los espectáculos taurinos previstos en los artículos 2 y 10 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos.
>
> b) Los animales de producción, tal como se definen en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, en todo su ciclo vital, salvo el supuesto de que perdiendo su fin productivo el propietario decidiera inscribirlo como animal de compañía en el Registro previsto en la presente ley.
>
> c) Los animales criados, mantenidos y utilizados de acuerdo con el Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia, y los animales utilizados en investigación clínica veterinaria, de acuerdo con el Real Decreto 1157/2021, de 28 de diciembre, por el que se regulan los medicamentos veterinarios fabricados industrialmente.
>
> d) Los animales silvestres, que se rigen por lo establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, salvo que se encuentren en cautividad.
>
> e) Los animales utilizados en actividades específicas (las deportivas reconocidas por el Consejo Superior de Deportes, las aves de cetrería, los perros pastores y de guarda del ganado) así como los utilizados en actividades profesionales (dedicados a una actividad o cometido concreto realizado conjuntamente con su responsable en un entorno profesional o laboral, como los perros de rescate, animales de compañía utilizados en intervenciones asistidas o los animales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las Fuerzas Armadas).

> Igualmente quedarán excluidos los perros de caza, rehalas y animales auxiliares de caza. Todos ellos se regulan y quedarán protegidos por la normativa vigente europea, estatal y autonómica correspondiente, y que les sea de aplicación al margen de esta ley.

TERCERO. El presidente del Partido [...] interpreta que el artículo 1.3 e) de la Ley 7/2023 incurre en inconstitucionalidad por los motivos que se sintetizan a continuación:

1. Considera, en primer lugar, que la modificación del ámbito de aplicación de la ley durante el trámite parlamentario vulnera el artículo 105 de la Constitución, al no haber sido sometida a consulta y audiencia pública, tal y como exige, en su opinión, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que desarrolla el precepto constitucional.

   Reconoce el solicitante del recurso que respecto al anteproyecto se realizaron tanto un trámite de consulta previa como uno de audiencia pública. No obstante, dado que la letra e) del tercer apartado del artículo 1, se introdujo a través de una enmienda durante la tramitación parlamentaria, esgrime que “en ningún momento se ha sometido a audiencia pública la mencionada disposición, a pesar de que se trata de una modificación del ámbito de aplicación de la propia Ley, no existiendo una modificación que pueda ser más relevante y sustancial de una norma que aquella que reduce o amplía su ámbito de aplicación”.

   En su opinión, el Gobierno no introdujo este precepto ni en el anteproyecto ni en el proyecto de ley con el fin de privar a la ciudadanía de opinar o presentar alegaciones sobre la exclusión de los perros de caza y de guarda de ganado, impidiendo así el derecho de participación y audiencia pública, recogido en la Constitución y desarrollado en la Ley 39/2015.

2. En segundo lugar, estima que el artículo 1 de la Ley 7/2023 vulnera el artículo 14 de la Constitución porque, al excluir de su ámbito de aplicación a los perros utilizados para la caza, los pastores y de guarda de ganado, los de rescate y los de las fuerzas armadas, sus propietarios quedan exentos de las obligaciones y prohibiciones que la ley impone al resto de propietarios de perros.

3. En tercer lugar, considera que el precepto cuestionado vulnera la seguridad jurídica, consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución, porque i) genera varias dudas interpretativas e incluso contradicciones en relación con otros preceptos de la propia ley; ii) provoca que esta resulte incoherente con el resto del ordenamiento jurídico; y iii) crea un marco normativo que no resulta ni predecible, ni integrado, ni claro, ni de certidumbre.

   En concreto, alega que el artículo 1.3 e) de la Ley 7/2023 es contradictorio con el apartado 1 del mismo artículo y con el artículo 3 e). Además, sostiene que resulta incierto si las disposiciones sobre registro de animales en el Sistema

Central de Registros para la Protección Animal serán o no de aplicación a los perros utilizados para la guarda del ganado y a los perros de caza. A su juicio, tampoco resulta fácil interpretar si las normas sobre cría, comercio y transmisión de animales de compañía contenidas en la Ley 7/2023 son de aplicación a los perros utilizados para la caza o la guarda de ganado.

4. Añade que el juego del artículo 1.3 e) y la disposición final tercera, que excluye expresamente a los perros, gatos y hurones de la definición de animales de producción de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, dejan sin regulación la tenencia de los perros que son utilizados para la caza y para el cuidado del ganado, y también los utilizados en actividades deportivas reconocidas por el Consejo Superior de Deportes, así como los utilizados en actividades profesionales (dedicados a una actividad o cometido concreto realizado conjuntamente con su responsable en un entorno profesional o laboral, como los perros de rescate, animales de compañía utilizados en intervenciones asistidas o los animales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las Fuerzas Armadas).

   Por último, esgrime que con esta exclusión la Ley 7/2023 no logra establecer un marco común en todo el territorio nacional, ni dota de coherencia al régimen jurídico básico de la protección de los animales en nuestro país, fijando un mínimo común de derechos y obligaciones con los animales con independencia del territorio en el que se encuentren, lo que cree que vulnera el artículo 149.1.23 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades que tienen las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección; el artículo 149.1.13 de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; el 149.1.16. la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la sanidad, y el 149.1.10 en materia de bases y coordinación de comercio exterior.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. No supone motivo de inconstitucionalidad ni vulnera el artículo 105 de la Constitución que el artículo 1.3 e) de la Ley 7/2023 se haya incorporado al texto legal mediante una enmienda parcial planteada por el grupo parlamentario mayoritario del Congreso durante el proceso de aprobación parlamentaria, sin haberse sometido, por tanto, a los trámites de consulta y audiencia pública a los que se sometió el anteproyecto de ley, de conformidad con los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno —introducido por la disposición final tercera, apartado 12, de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Hay que tener en cuenta que el artículo 105 de la Constitución se refiere a la participación de los ciudadanos —a través de la consulta y audiencia públicas— respecto a la elaboración de las disposiciones y actos administrativos, y que defiere a la ley la regulación del procedimiento a través del cual debe producirse. Así, el Tribunal Constitucional considera que este principio nace de la ley y que el legislador configura cómo ha de satisfacerse su garantía. De esta forma, sin vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional, el legislador puede optar por varios modelos posibles, pues el artículo 105 de la Constitución no determina uno [STC 61/1997, FJ 25 c); ATC 63/2016, FJ 3, y 28/2017, FJ 6].

Y efectivamente el legislador ha regulado en la Ley 39/2015, en concreto en su artículo 133, y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la participación pública de los ciudadanos en el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno y en la potestad reglamentaria.

Ahora bien, tanto el artículo 105 de la Constitución como los artículos 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997 hacen referencia a la participación pública en la fase *administrativa* de la iniciativa legislativa del Gobierno, no en la fase *parlamentaria* de aprobación de la ley. Es decir, se aplican a la elaboración de los anteproyectos o proyectos de ley y de los proyectos de real decreto legislativo, con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Ministros.

Como es sabido, la iniciativa del procedimiento legislativo corresponde —entre otros órganos constitucionales— al Gobierno, a través de la aprobación de un proyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo en Consejo de Ministros, quien lo someterá al Congreso de los Diputados, tras lo que será considerado por el Senado, para, después de su aprobación como ley por las Cortes Generales, ser sancionada y promulgada por el Rey y publicada en el *Boletín Oficial de Estado* (artículos 87.1, 88, 90.1 y 91 CE).

Una vez se somete el proyecto de ley al Congreso, ni la Constitución ni los reglamentos de las cámaras prevén que las enmiendas parciales que se presenten durante el procedimiento legislativo parlamentario sean sometidas a consulta y audiencia pública de la ciudadanía.

La explicación reside en que la Constitución consagra en su artículo 1.1 el principio constitucional democrático, manifestación de la soberanía popular, y atribuye a las Cortes Generales, formadas por el Congreso y el Senado, la representación del pueblo español y el ejercicio de la potestad legislativa (artículo 66.1 y 2 CE).

Dicho de otro modo, la ley es el resultado de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales, a través del Congreso y del Senado, y la expresión máxima de la voluntad popular que aquellas representan.

De esta forma, los ciudadanos ejercen la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes en el Congreso y el Senado, lo que configura un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de

democracia representativa sobre los de participación directa [SSTC 76/1994, FJ 3, y 78/2006, FJ 3 a)].

Es verdad que la Constitución también atribuye al Congreso de los Diputados la elección del presidente del Gobierno y a este la elección de los miembros del Gobierno (artículos 99 y 100 CE), por lo que es factible que la misma mayoría que ha elegido al presidente del Gobierno sea la que acepte o rechace las propuestas que el Gobierno articula a través de los proyectos de ley que, en un momento dado, somete a la consideración de las Cortes. No obstante, en función de la concreta distribución de los escaños en cada legislatura entre los distintos grupos parlamentarios, la composición de esa mayoría puede variar.

Los grupos parlamentarios tienen así la doble condición como instrumentos, de un lado, para la aprobación, modificación o rechazo de los proyectos de ley presentados a las cámaras, y, de otro, para promover el nombramiento de quien preside el Gobierno y, por tanto, de quien articula sus propuestas a través de esos proyectos.

Pero esa doble condición es también resultado del principio democrático y no desvirtúa el procedimiento legislativo y, en consecuencia, no convierte en inconstitucional el sistema, ni tampoco a las facultades constitucionales que lo integran, tanto más cuanto que la aplicación de principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es el instrumento por el que ha optado la Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos (STC 136/2011, FFJJ 5 y 6).

SEGUNDO. Por lo que se refiere a la alegación relativa a la vulneración del artículo 14 de la Constitución, por suponer el artículo 1.3 e) de la Ley 7/2023 un régimen de facultades y obligaciones distinto para los propietarios de perros utilizados en actividades específicas, en las profesionales y en la caza y para los propietarios de perros como animales de compañía, conviene hacer, en primer lugar, una serie de precisiones sobre la naturaleza del derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico en tanto este se ramifica en múltiples regímenes jurídicos.

El derecho de propiedad proclamado en el artículo 33 de la Constitución implica un conjunto de facultades individuales sobre el objeto del dominio y, a la vez, un conjunto de deberes y obligaciones establecidos por el legislador, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la función social que cada categoría de bienes esté llamada a cumplir.

La función social del derecho de propiedad constituye un elemento estructural de la definición misma del derecho, que se convierte en factor determinante de la delimitación legal de su contenido. Utilidad individual y función social definen, de manera inescindible, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes. Así lo establece la jurisprudencia constitucional de manera sostenida desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2.

De acuerdo con esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, está aceptada de forma general la incorporación por el legislador de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, lo que se traduce en intervenciones públicas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario.

Esta progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso y aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución de la propiedad privada en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso.

En consecuencia, se acepta, doctrinal y jurisprudencialmente, la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatus jurídicos diversos, de acuerdo con la función social de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae (SSTC 152/2003, de 17 de julio, 204/2004, de 18 de noviembre y 281/2005, de 7 de noviembre, todas ellas con cita de la STC 37/1987, de 26 de marzo).

La aceptación por nuestro sistema constitucional de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatus jurídicos diversos, de acuerdo con la utilidad social de los bienes sobre los que recae el derecho, es suficiente para desvirtuar la presunta vulneración del principio de igualdad de trato que se invoca en la solicitud del recurso.

TERCERO. En cualquier caso, se llega a la misma conclusión si se examina la alegación desde la doctrina constitucional de la igualdad de trato.

La igualdad de trato consagrada en el artículo 14 de la Constitución, según una constante jurisprudencia constitucional, no puede resultar vulnerada en situaciones que no son comparables. Dicho de otro modo, el principio de igualdad impide tratar desigualmente a los iguales, pero permite diferencias de trato justificadas en situaciones objetivamente distintas. De esta forma, lo que debe enjuiciarse en cada caso es precisamente la objetividad y la razonabilidad del criterio de diferenciación empleado (por todas, SSTC 170/1988; 33/1991; 70/1991; y 16/1994).

Lo propio del juicio de igualdad es “su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas” (STC 181/2000, FJ 10) y, de otro, que “las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso” (SSTC 148/1986, FJ 6; 29/1987, FJ 5, y 1/2001, FJ 3).

Ya desde la Sentencia 22/1981, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional afirmó que

> el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el

> artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados (SSTC 200/2001, FJ 4, y 88/2005, FJ 5, por todas).

Aplicando estos criterios a la norma que nos ocupa, la vulneración del principio constitucional de igualdad de trato que atribuye al artículo 1.3 e) de la Ley 7/2023 el solicitante del recurso, a causa del distinto régimen de obligaciones que se derivaría de la protección animal para los propietarios de los animales contemplados en el precepto en relación con el resto de propietarios de los mismos animales que los tienen como animales de compañía, no superaría la primera fase del juicio de igualdad, es decir la existencia de término de comparación.

Las situaciones que compara el solicitante del recurso no resultan homogéneas ni en su naturaleza ni respecto a las concretas necesidades y fines que plantea, en cada una de ellas, la regulación de la protección y el bienestar animal y su conciliación con el resto de bienes, intereses y fines constitucionalmente legítimos. Las diferencias estriban en la especificidad de la actividad en la que son utilizados estos animales, así como en los distintos fines para los que son utilizados, lo que justifica que el legislador establezca una desigualdad en la regulación.

En ese sentido, la situación de los propietarios de animales utilizados en actividades deportivas reconocidas por el Consejo Superior de Deportes no es similar ni equiparable a la de los propietarios responsables de animales de compañía o silvestres en cautividad. Tampoco es comparable, por ejemplo, con la situación de los propietarios de perros de caza, perros pastores y de guarda del ganado, o de perros de rescate, o de animales de compañía utilizados en intervenciones asistidas o con las obligaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las Fuerzas Armadas respecto a los animales que utilizan en el ejercicio de sus funciones. Y por supuesto difiere sustancialmente de la regulación sobre fauna silvestre que existe en nuestro país por razones ambientales.

La simple consulta de la normativa en vigor abunda en esta conclusión porque permite comprobar que las distintas leyes y reglamentos en vigor, aprobados desde los años ochenta del siglo pasado, proporcionan una regulación dispar sobre los animales en función de la actividad especifica en la que se enmarcan.

Las diferencias afectan de manera determinante al contenido de las obligaciones de protección y bienestar animal que se derivan para sus propietarios, poseedores y responsables. Cabe citar, a efectos ilustrativos y sin ánimo exhaustivo, los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, los animales en las explotaciones ganaderas, los animales durante su transporte, los animales en el momento de la

matanza, y los animales en espectáculos públicos, entre otros ámbitos. En suma, la lógica en estos casos no es la equiparación en la regulación, sino precisamente la de establecer regímenes específicos y diferenciados.

La existencia de un elemento diferenciador de relevancia jurídica es clara en cuanto a la naturaleza de la situación en la que se encuentran los animales y sus dueños o la actividad que realizan, así como respecto a los fines y la utilidad de los animales y la actividad en cada caso. En consecuencia, las situaciones comparables, la de los propietarios o responsables de animales para su utilización en la práctica deportiva, las actividades específicas, las profesionales y la caza y la de quienes los tienen como animales de compañía o con otros fines, no son homogéneas, lo que justifica sin mayor dificultad la decisión del legislador de establecer el trato normativo diferente que aquí se examina.

En este aspecto, es relevante puntualizar que en el análisis de constitucionalidad de una norma con rango de ley no se analiza la oportunidad o perfección técnica de la norma, ni tampoco su conveniencia o acierto, sino si la concreta opción decidida por el legislador cabe en la Constitución.

No debe olvidarse que el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. El pluralismo político y la amplia libertad de configuración del legislador son así bienes constitucionales a proteger.

De ahí que no resulte pertinente en el examen de constitucionalidad realizar un análisis de todas las motivaciones posibles de la norma legal y de todas sus eventuales consecuencias. No corresponde al Tribunal Constitucional interferir en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de una medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles sino únicamente examinar si la decisión adoptada vulnera la Constitución (entre otras, SSTC 233/1999, FJ 11; 73/2000, FJ 4; 96/2002, FJ 6; STC 156/2014, FJ 6; 215/2014, FJ 4; STC 100/2015, FJ 5, y 118/2016, FJ 4).

En suma, con independencia de que se considere más o menos conveniente o correcto técnicamente un determinado régimen legal, ello no significa que este resulte inconstitucional. La discrepancia con el contenido de una ley no es fundamento suficiente para entender violada la Constitución ni justificado un recurso de inconstitucionalidad.

CUARTO. El solicitante del recurso imputa también al artículo 1.3 e) la vulneración del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 del Texto Constitucional.

El quebrantamiento del principio de seguridad jurídica se produce solo si el contenido o las omisiones de un texto normativo, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico en que se inserta y las reglas de interpretación admisibles en Derecho, produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad

de sus efectos (STC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15; 96/2002, FJ 5; 93/2013, FJ 10, y 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 4, entre otras muchas).

De acuerdo con esta doctrina constitucional, el reproche alegado por el solicitante del recurso no puede ser acogido en tanto el contenido y alcance del precepto legal cuestionado resultan suficientemente claros, aplicando los criterios interpretativos comunes y habituales, sin que esta institución aprecie dudas insalvables.

El que el artículo 3 a) la Ley 7/2023, al definir animal de compañía a los efectos de la ley, entienda que lo son "en todo caso, perros, gatos y hurones, independientemente del fin al que se destinen o del lugar en el que habiten o del que proceda", no impide ni es contradictorio con la exclusión del ámbito de aplicación de la norma de algunos perros, en concreto los que se utilizan para las actividades deportivas reconocidas por el Consejo Superior de Deportes, los perros pastores y de guarda del ganado y los utilizados en actividades profesionales como los perros de rescate, o los utilizados en intervenciones asistidas o los perros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las Fuerzas Armadas, así como los perros y rehalas de caza [artículo 1.3 e)].

Una interpretación literal y conjunta de ambos artículos lleva concluir que la ley considera que todos los perros incluidos en su ámbito de aplicación son en todo caso animales de compañía, en una especificación respecto a la definición general que la ley establece en la frase anterior ("animal doméstico o silvestre en cautividad, mantenido por el ser humano, principalmente en el hogar, siempre que se pueda tener en buenas condiciones de bienestar que respeten sus necesidades etológicas, pueda adaptarse a la cautividad y que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones o cualquier uso industrial o cualquier otro fin comercial o lucrativo y que, en el caso de los animales silvestres su especie esté incluida en el listado positivo de animales de compañía").

Pero al mismo tiempo la ley considera que hay otros perros, los perros que se encuentran en algunas de las situaciones enumeradas en el artículo 1.3 e), que están excluidos de su ámbito de aplicación y que, por tanto, no se sujetan a sus disposiciones. Adviértase además que no solo sucede en los supuestos establecidos en el apartado e) del artículo 1.3 sino también en los del apartado c), esto es, los animales criados, mantenidos y utilizados de acuerdo con el Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la protección de los animales utilizados en experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia, y los animales utilizados en investigación clínica veterinaria, de acuerdo con el Real Decreto 1157/2021, de 28 de diciembre, por el que se regulan los medicamentos veterinarios fabricados industrialmente.

No parece tampoco que se produzca una contradicción entre el artículo 1.3 e) y el artículo 10.6 c) de la Ley 7/2023 que genere dudas interpretativas insalvables, en cuanto este último no contiene una obligación de inscribir en el Registro de Animales de Compañía a los animales empleados en la actividad cinegética, o por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o para actividad de pastoreo, sino tan solo la obligación de

registrar a aquellos animales de compañía que, conforme a lo dispuesto en la propia Ley 7/2023 o en las disposiciones normativas de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, dispongan de un sistema de identificación obligatoria, registro que ha de incluir la identidad de su propietarios o responsables, los datos identificativos y sanitarios del animal, y si realiza actividades asociadas a actividades humanas, citando la actividad cinegética, el empleo por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o la actividad de pastoreo pero a modo ilustrativo, no prescriptivo.

Finalmente parece claro que no resultan de aplicación a los animales excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 7/2023 las disposiciones relativas a la cría y comercio de animales de compañía, en tanto el tenor literal de la exclusión es tajante en el artículo 1.3 e) y supone que a ley en su conjunto no es aplicable a estos animales, lo que además se enfatiza al final del artículo cuando se afirma que se regulan por la normativa vigente, “y que les sea de aplicación al margen de esta ley”.

Respecto a la aplicación del Convenio europeo de protección de animales de compañía, no parece que se produzcan mayores problemas de integración del ordenamiento, en tanto no se aprecia fricción o contradicción con la ley cuestionada. El artículo 1.1 del convenio entiende por animal de compañía “todo aquel que sea tenido o esté destinado a ser tenido por el hombre, en particular en su propia vivienda, para que le sirva de esparcimiento y le haga compañía”, de manera que resulta coincidente con el artículo 1.1 de la Ley 7/2023, y puede interpretarse que quedan fueran de su ámbito de aplicación los animales enumerados en el artículo 1.3 e) de la misma ley en la medida en que su finalidad no es hacer compañía.

Puesto que el precepto es claro respecto a los supuestos que define, a sus efectos y destinatarios, y a los intereses tutelados, y no induce a confusión o dudas que no puedan ser superadas utilizando los criterios hermenéuticos generalmente admitidos, ha de concluirse que no incide en la vertiente objetiva —certeza— ni en la subjetiva —previsibilidad— del principio de seguridad jurídica (STC 273/2000, FFJJ 9 a 11) y que, en consecuencia, no es contrario a las exigencias del principio (STC 235/2000, FJ 8).

QUINTO. Que la exclusión del ámbito de la Ley 7/2023 de los animales contemplados en el artículo 1.3 e) pueda generar regímenes distintos para los animales utilizados en actividades específicas y profesionales y para los perros de caza, en función de las distintas normas autonómicas y federativas existentes, tal y como alega el solicitante del recurso, no es motivo de inconstitucionalidad, ni cuestiona la finalidad de la ley de establecer un régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección y garantía del bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad.

El legislador puede, sin con ello vulnerar la Constitución, decidir que queden fuera del régimen jurídico básico que establece esta ley unos determinados animales cuya utilidad es diferente a la de los animales de compañía y que se sigan regulando por las normas autonómicas y estatales actualmente vigentes o por las que eventualmente puedan aprobarse en su momento.

La razón estriba en que, por una parte, no existe un mandato constitucional vinculante para el legislador respecto al bienestar animal, por lo que, si algún aspecto en este ámbito no cuenta con regulación específica, ello no sería motivo de inconstitucionalidad de la Ley 7/2023.

Por otra parte, dado que el bienestar animal no figura como título específico en ninguno de los apartados de los artículos 148 y 149 de la Constitución y que el Tribunal Constitucional considera que conforma una "política transversal", que resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas (STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 3), la diversidad de regímenes jurídicos en materia de bienestar animal no puede ser en sí misma inconstitucional.

La configuración de la protección animal como una política transversal, que resulta amparada por diversos títulos competenciales, estatales y autonómicos, significa que tanto la legislación estatal como la autonómica, relativas al bienestar animal, han de ser aprobadas respetando las competencias que el Estado y las comunidades autónomas ostentan sobre esas otras materias que inciden en la materia de protección de los animales.

Así, en materia de bienestar de los animales nos encontramos ante un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos.

En este marco, no debe olvidarse que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Estado no puede verse privado del legítimo ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia —aun exclusiva— de una comunidad autónoma (SSTC 15/1989; 62 y 147/1991; 251 y 364/2006, y 31/2010, entre otras).

La atribución por un Estatuto de Autonomía de competencias exclusivas sobre una materia no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectan, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional admite así que el Estado pueda incidir sobre competencias autonómicas calificadas de exclusivas en virtud de diversos títulos competenciales, de forma que se produzca una situación de concurrencia.

De este modo, la intervención del Estado en bienestar animal puede venir amparada en particular por títulos competenciales tales como —aunque no solo— los previstos en el artículo 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el artículo 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad) y el 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente).

Ahora bien, el que la competencia normativa estatal pueda obedecer a varios títulos competenciales no quiere decir que las comunidades autónomas no tengan competencia para regular la materia. Y es que

> La protección animal no es, en nuestro orden constitucional, un ámbito ajeno o sustraído a la actuación en sus más variadas manifestaciones, de los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos. Bien al contrario, la protección y bienestar de los animales constituye un bien jurídico cuya tutela ha de perseguirse —si se quiere, de modo horizontal o transversal— en la regulación normativa de los distintos ámbitos sectoriales en los que, por unas u otras razones, están presentes los animales (Dictámenes del Consejo de Estado n.º 85/2018, de 14 de septiembre, y 865/2014, de 29 de enero de 2015).

Entre esos ámbitos sectoriales, que suelen contar con normativa, se encuentra la mayor parte de los animales contemplados en el artículo 1.3 e).

Con respecto a los animales utilizados en la actividad deportiva, debe además precisarse que el artículo 10 de la reciente Ley 39/2022, del Deporte, introduce, por un lado, la obligación de las federaciones de contemplar en sus reglamentos la protección de los animales utilizados para la práctica deportiva y, por otro, establece un principio que vincula la regulación que se apruebe: la salvaguarda de las condiciones que garanticen el bienestar animal. Todo lo cual no excluye la aplicación de la normativa comunitaria, estatal y autonómica existente en la materia. Normativa que deben respetar los reglamentos federativos y a la que quedan sujetos, en cumplimiento de los principios constitucionales de sometimiento a la ley y jerarquía normativa. Las federaciones tendrán que dotarse de normas internas que garanticen la protección y el bienestar de los animales utilizados para la práctica deportiva y al hacerlo habrán de sujetarse al principio enunciado y a la normativa vigente de aplicación.

RESOLUCIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 1.3 e) de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.