Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 21 de febrero de 2019, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 30 y 39 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales de la Comunidad Autónoma de La Rioja

(*Boletín Oficial del Estado,* núm. 301, de 14 de diciembre de 2018*)*

ANTECEDENTES

PRIMERO. D. (…) solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 30 y 39 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja (*Boletín Oficial de La Rioja* número 141, de 30 de noviembre). Esta solicitud se realiza mediante escrito con registro de entrada de 8 de diciembre de 2018, al que se asignó el número de referencia (…), de acuerdo con la legitimación activa para la interposición de dicho recurso que confieren al Defensor del Pueblo los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

SEGUNDO. La petición se dirige contra los artículos 30 y 39 de la Ley, que regulan la participación de asociaciones de protección y defensa de los animales en procedimientos sancionadores e inspecciones, y las actuaciones inspectoras, respectivamente.

Por razones de sistemática, procede analizar en primer lugar el contenido del artículo 39, y en concreto lo dispuesto en sus apartados 1.a) y 2.

El artículo 39.1.a) autoriza a los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección y vigilancia recogidas en la ley a acceder libremente, sin previa notificación, a todo establecimiento, instalación, vehículo o medio de transporte, o lugar en general, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en esta ley. Al efectuar una visita de inspección, deberán acreditar su condición ante el titular, su representante legal o persona debidamente autorizada o, en su defecto, ante cualquier empleado o persona compareciente que se hallara en el lugar.

Asimismo, el apartado 2 de dicho artículo establece que la actuación inspectora podrá llevarse a cabo en cualquier lugar en que pueda exigirse el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley.

En relación con lo anterior, el artículo 30 de la ley establece que las asociaciones de protección y defensa de los animales que actúen como entidades colaboradoras se reconocerán como parte interesada en los procedimientos sancionadores abiertos en materia de protección animal. Asimismo, podrán participar en las inspecciones realizadas

por la autoridad, conforme a lo dispuesto en la norma que reglamentariamente desarrolle la presente ley.

Considera el interesado que estos artículos, especialmente el artículo 39, implican una violación del derecho a la intimidad del domicilio, que consagra el artículo 28 de la Constitución. Expone que la ley afecta a domicilios particulares en gran parte de su articulado, sin autorización previa por parte de un juez, con la única finalidad de comprobar el cumplimiento de la norma sin indicio de delito, lo que genera una situación de indefensión al ciudadano.

TERCERO. Una vez expuesto lo anterior, procede realizar un análisis sobre el asunto, atendiendo a las alegaciones del interesado y a la doctrina y la jurisprudencia constitucionales.

Así, es preciso comenzar por el concepto constitucional de domicilio. El artículo 18 de la Constitución establece en su apartado 2 que el domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.

En este punto, procede citar lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1984, de 17 de febrero, dictada en el recurso de amparo número 59/1983, y en concreto su Fundamento Jurídico 5:

> El art. 18.2 de la Constitución contiene dos reglas distintas: una tiene carácter genérico o principal, mientras la otra supone una aplicación concreta de la primera, y su contenido es por ello más reducido. La regla primera define la inviolabilidad del domicilio, que constituye un auténtico derecho fundamental de la persona, establecido, según hemos dicho, para garantizar el ámbito de privacidad de ésta, dentro del espacio limitado que la propia persona elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento o inmune a las invasiones o agresiones exteriores, de otras personas o de la autoridad pública. Como se ha dicho acertadamente, el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima. Por ello, a través de este derecho no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella. Interpretada en este sentido, la regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone una extensa serie de garantías y de facultades, en las que se comprenden las de vedar toda clase de invasiones incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos.
>
> La regla segunda establece un doble condicionamiento a la entrada y al registro, que consiste en el consentimiento del titular o en la resolución judicial. La interdicción fundamental de este precepto es la del registro domiciliar, entendido como inquisición o pesquisa, para lo cual la entrada no es más que un trámite de carácter instrumental. Contempladas desde esta perspectiva las cosas, puede extraerse la conclusión de que, en toda actividad de ejecución de

> Sentencias o decisiones llevada a cabo por los órganos públicos, en que se produce, bien que necesariamente, el ingreso de los órganos ejecutores en un domicilio privado, se realiza en mayor o menor medida una inquisición de éste. De la facultad que el titular del derecho sobre el domicilio tiene de impedir la entrada en él es consecuencia que la resolución judicial o la resolución administrativa que ordenan una ejecución que sólo puede llevarse a cabo ingresando en un domicilio privado, por si solas no conllevan el mandato y la autorización del ingreso, de suerte que cuando éste es negado por trata de una resolución tomada por la Administración en virtud de un principio de autotutela administrativa, como ocurre en el presente caso. A la misma conclusión se puede llegar cuando la decisión que se ejecuta es una resolución de la jurisdicción ordinaria en materia civil. Si los agentes judiciales encargados de llevar, por ejemplo, a cabo un desahucio o un embargo encuentran cerrada la puerta o el acceso de un domicilio, sólo en virtud de una especifica resolución judicial pueden entrar. Por consiguiente, el hecho de encontrarse ejecutando una decisión, judicial o administrativa, legalmente adoptada, no permite la entrada y el registro en un domicilio particular. Sin consentimiento del titular o resolución judicial, el acto es ilícito y constituye violación del derecho, salvo el caso de flagrante delito y salvo naturalmente las hipótesis que generan causas de justificación como puede ocurrir con el estado de necesidad.

Esta jurisprudencia está sólidamente asentada, y ha sido y continúa siendo a día de hoy defendida tanto por el Tribunal Constitucional como por los tribunales ordinarios.

Ahora bien, es necesario hacer hincapié precisamente en el concepto de domicilio que contiene el texto constitucional, en la interpretación que ha realizado el Tribunal. Se trata, en palabras de éste, de «un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima». Es esta libertad intima, por lo tanto, el núcleo esencial del bien jurídico protegido en este caso.

El artículo 39 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece lo siguiente:

> Artículo 39. Actuaciones inspectoras.
>
> 1. Los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección y vigilancia recogidas en esta ley están autorizados para:
>
> a) Acceder libremente, sin previa notificación, a todo establecimiento, instalación, vehículo o medio de transporte, o lugar en general, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en esta ley. Al efectuar una visita de inspección, deberán acreditar su condición ante el titular, su representante legal o persona debidamente autorizada o, en su defecto, ante cualquier empleado o persona compareciente que se hallara en el lugar.
>
> b) Exigir la comparecencia del titular o responsable de la empresa o instalación, o del personal de ésta, en el lugar en que se estén llevando a cabo las actuaciones inspectoras, pudiendo requerir de estos, información sobre cualquier asunto que presumiblemente tenga

trascendencia en la aplicación de esta ley, así como la colaboración activa que la inspección requiera.

c) Examinar la identificación, en su caso, de los animales, la documentación, libros de registro, archivos, incluidos los mantenidos en soportes magnéticos y programas informáticos, correspondientes al establecimiento o lugar inspeccionado, y con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la normativa en materia de protección animal.

d) Adoptar las medidas provisionales previstas en el artículo 57.

2. La actuación inspectora podrá llevarse a cabo en cualquier lugar en que pueda exigirse el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley.

Como puede apreciarse, una interpretación del artículo en su conjunto (esto es, los tres apartados) indica bien a las claras que el lugar al que se alude en este artículo no coincide con la idea de domicilio descrita con anterioridad. Se alude en el artículo a los establecimientos, instalaciones, vehículos o medios de transporte o lugares en general (apartado a). Sin embargo, en ese mismo apartado se menciona la necesidad de acreditar la condición de inspector ante el titular, su representante legal o en su defecto ante cualquier empleado o persona compareciente que se halle en el lugar en cuestión.

El apartado b) menciona expresamente al titular o responsable de la empresa o instalación.

Y, por último, el apartado c) menciona la identificación de los animales y la documentación, libros de registro, archivos, incluidos los mantenidos en soportes magnéticos y programas informáticos, correspondientes al establecimiento o lugar inspeccionado.

Parece claro, de una lectura conjunta de los tres apartados, y del artículo en general, que en todo momento se está considerando un entorno profesional, y que los lugares a los que se está refiriendo la ley son lugares donde se llevan cabo actividades económicas de algún tipo (de ahí esas referencias a los titulares, a los empleados y al personal).

De acuerdo con esta interpretación, no se produciría esa violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio que consagra el artículo 18 de la Constitución.

Llegados a este punto, hay que traer a colación la doctrina, igualmente del Tribunal Constitucional, de la necesidad de interpretación de las normas conforme a la Constitución. En este sentido procede traer a colación el contenido del Fundamento Jurídico 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional 62/2017, de 25 de mayo, que establece lo siguiente:

> como afirmamos en la STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, tratándose del legislador democrático, la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en dicho juicio, por lo que «es necesario apurar todas las

> posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquéllos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5,y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal» (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). La segunda es que «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5)» (STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9).

De estas manifestaciones del Tribunal, cabe inferir una interpretación constitucional de la norma, cual es la de que las actuaciones inspectoras a que se refiere el artículo controvertido en ningún caso pueden llevarse a cabo en el domicilio sin el consentimiento del titular o la previa autorización judicial, en su caso. El lugar de las actuaciones inspectoras ha de entenderse en el sentido de lugares donde se ejercen actividades de tipo profesional, sean éstas cuales sean.

Con ello se ejerce una presunción de constitucionalidad de la norma que permite su conservación, sin que ello signifique una violación del derecho a la intimidad del domicilio que consagra el artículo 18 del texto constitucional.

No obstante, lo anterior, parece procedente iniciar una actuación de oficio ante la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, competente para el desarrollo y ejecución de la Ley, para que confirme esta interpretación, en su caso.

CUARTO. Con respecto al artículo 30 de la ley, éste establece lo siguiente:

> Artículo 30. Participación en procedimientos sancionadores e inspecciones.
>
> Las asociaciones de protección y defensa de los animales que actúen como entidades colaboradoras se reconocerán como parte interesada en los procedimientos sancionadores abiertos en materia de protección animal. Así mismo, podrán participar en las inspecciones realizadas por la autoridad, conforme a lo dispuesto en la norma que reglamentariamente desarrolle la presente ley.

Como se puede apreciar, la Ley remite a un desarrollo reglamentario la regulación de la forma en que las asociaciones de protección y defensa de los animales puedan participar en las inspecciones para el cumplimiento de la ley en cuestión.

No se aprecia en este precepto violación alguna del texto constitucional, siendo necesario estar al citado desarrollo para poder pronunciarse sobre su adecuación o no al ordenamiento jurídico vigente.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. La solicitud de interposición del recurso de inconstitucionalidad considera que los artículos 30 y 39 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja incurren en vicio de inconstitucionalidad, al vulnerar el derecho a la inviolabilidad del domicilio reconocido en el artículo 18 de la Constitución.

Sin embargo, como ya se ha demostrado, de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución, cabe entender que la ley no hace referencia al domicilio, sino que el uso del término «lugar» se refiere a aquellos lugares donde se ejercen actividades económicas y/o profesionales que puedan ser objeto de inspección; sin que pueda decirse que la ley incurre en inconstitucionalidad por este motivo.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 21 de febrero de 2019, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1. a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los Anímales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.