



INFORME JURÍDIC SOBRE ELS DUBTES PLANTEJATS EN RELACIÓ AMB LA COMPATIBILITAT ENTRE LA LLEI 2/2023, DE 13 DE MARÇ, DE LA GENERALITAT, I LA LLEI 7/2023, DE 28 DE MARÇ, DE PROTECCIÓ DELS DRETS I EL BENESTAR DELS ANIMALS

Exp. 160/23

C/1/5137/2023

MMG

Mitjançant una comunicació interna de Sotssecretaria es va adjuntar una petició d'informe jurídic sobre l'assumpte en el títol referenciat. De conformitat amb les funcions d'assessorament en dret de l'Advocacia General de la Generalitat previstes en l'article 5.3 de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, de la Generalitat, d'assistència jurídica a la Generalitat, i en el Decret 84/2006, de 16 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de l'advocacia general de la Generalitat, s'emet el següent **informe facultatiu**, sobre la base de les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA: OBJECTE D'INFORME

És objecte del present informe pronunciar-nos sobre la compatibilitat de la Llei 2/2023, de 13 de març, de la Generalitat, de protecció, benestar i tinença d'animals de companyia i altres mesures de benestar animal amb la Llei 7/2023, de 28 de març, de protecció dels drets i el benestar dels animals, llei que és estatal.

En concret, es pregunta si la llei estatal s'ha extralimitat en les seues competències o, per contra, la llei autonòmica està envaint competències estatals, per a conèixer quina normativa cal aplicar.

Els dubtes sorgeixen de la pregunta plantejada pel Consell Valencià de Col·legis Veterinaris. Aquest organisme, arran de l'aprovació de la Llei 7/2023, es qüestiona el següent:

- Quines competències es consideraran estatals i, per això, d'aplicació a la nostra Comunitat Valenciana?



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

- Quines es quedarien com a competències autonòmiques?

- Quin articulat de la Llei 2/2023, de 13 de març, seria aplicable després de l'aplicació de la Llei 7/2023?

Juntament amb aquestes preguntes del Consell Valencià de Col·legis Veterinaris, l'òrgan consultant destaca, a més, diversos problemes que entén es produiran després de l'aprovació de la Llei 7/2023. Un d'aquests és el relatiu a l'àmbit d'aplicació de la norma, considerant que l'art. 1 de la llei estatal exclou una sèrie d'animals que la llei autonòmica sí que inclou, com són: els animals utilitzats en activitats específiques (les esportives reconegudes pel Consell Superior d'Esports, les aus de falconeria, els gossos pastors i de guarda del bestiar, així com els utilitzats en activitats professionals (dedicats a una activitat o comesa concreta realitzada conjuntament amb el seu responsable en un entorn professional o laboral, com els gossos de rescat, els animals de companyia utilitzats en intervencions assistides o els animals de les Forces i Cossos de Seguretat o de les Forces Armades i els gossos de caça, dules i animals auxiliars de caça).

Un altre és el relatiu al règim sancionador, considerant que la llei estatal és incompatible, en molts dels seus aspectes, amb la llei valenciana. I considera que també podria haver-hi incompatibilitats o contradiccions en la normativa reguladora de les obligacions dels tenidors d'animals, així com les prohibicions generals respecte als animals de companyia i silvestres en captivitat, el tractament dels animals silvestres en captivitat; les colònies felines; el règim de cria, comerç, identificació i transmissió d'animals de companyia; el transport d'animals per carretera; l'ús d'animals en activitats culturals i festives.

Amb caràcter previ, ha de partir-se que les dues lleis són aplicables, cadascuna en el seu àmbit d'aplicació i que, mentre no es declaren inconstitucionals, estan vigents i s'han de complir.

A aquest efecte, la competència per a declarar inconstitucional una llei o un o diversos preceptes d'una llei i, per tant, excloure'ls de l'ordenament jurídic, és exclusiva del **Tribunal Constitucional**.



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

Per tant, si es dubta de la constitucionalitat d'algun precepte de la llei estatal esmentada per entendre que envaeix competències autonòmiques, ha de plantejar-se el corresponent recurs d'inconstitucionalitat en els terminis i termes previstos en l'LO 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, però no pot deixar d'aplicar-se una llei estatal per entendre un òrgan administratiu que aquesta llei o algun dels seus preceptes envaeix competències autonòmiques.

Sobre aquest tema, recordem que el Tribunal Constitucional analitza la constitucionalitat de les lleis mitjançant les figures del recurs d'inconstitucionalitat i de la qüestió d'inconstitucionalitat.

Sobre si podria fer-se aquesta anàlisi a partir d'un procediment consistent en el plantejament d'un conflicte positiu constitucional de competències, entenem que està reservat aquest procediment a l'anàlisi de la constitucionalitat de disposicions, resolucions o actes sense valor de llei d'una comunitat autònoma o de l'Estat, o a l'omissió d'aquestes disposicions, resolucions o actes, qüestió que no ha sigut pacífica doctrinalment i sobre la qual no entrarem en el present informe.

SEGONA: SOBRE L'ANÀLISI DE COMPATIBILITAT ENTRE DUES LLEIS

Amb caràcter general i, de manera succinta, volem destacar que quan hi ha o hi pot haver una "incompatibilitat entre dues normes", el primer que hem de plantejar-nos és si estem davant un conflicte de normes o davant un conflicte de competències.

A aquest efecte, hi ha un conflicte de normes, o el que es coneix com a antinòmies, quan en un mateix sistema jurídic o ordenament legal hi ha una contradicció entre dues normes de forma i manera que l'aplicació d'una d'aquestes al cas concret exclou necessàriament l'aplicació de l'altra al mateix cas.

Per a resoldre aquests conflictes s'apliquen tres criteris:

- *Lex superior* o criteri **jeràrquic**, que implica que quan hi ha dues normes en conflicte prevalga la que es conté en una font de rang superior.

- *Lex posterior* o criteri **cronològic**, que implica que quan hi ha dues normes



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

en conflicte prevalga la dictada més recentment.

- *Lex specialis* o criteri d'**especialitat**, que implica que quan hi ha dues normes en conflicte prevalga aquella el camp d'aplicació de la qual és un subconjunt del conjunt constituït pel camp d'aplicació de l'altra.

Aquests criteris s'apliquen per a resoldre el que es coneix com a antinòmies de **primer grau**, entenent per aquestes les contradiccions normatives que es produeixen quan, davant unes mateixes condicions fàctiques, s'imputen conseqüències jurídiques que no poden observar-se simultàniament.

I, juntament amb aquestes antinòmies de primer grau, hi ha les de **segon grau**, que tenen lloc quan hi ha un conflicte de normes que, en principi, poden ser resolts per aplicació de dos o més criteris amb resultats diferents suscitant-se la qüestió de determinar quin d'aquests ha de prevaldre.

En el present cas, NO estem davant un conflicte de normes o antinòmies, sinó davant un **conflicte de competències**.

En efecte, els dubtes es plantegen en relació amb dues lleis diferents dictades per dos poders legislatius diferents, una estatal i una altra de la Generalitat Valenciana, que regulen els animals de companyia, i cadascuna s'ha d'haver dictat dins del seu àmbit de competència.

A aquest efecte, la Llei 7/2023 estatal té caràcter de **legislació bàsica** i s'ha dictat a l'empara del que disposa l'**article 149.1. 13a, 16a i 23a** de la Constitució espanyola, que reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, de bases i coordinació general de la sanitat i de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient.

I la Llei 2/2013 de la Generalitat es dicta, tal com estableix la seua exposició de motius, a l'empara de les seues competències en matèria de sanitat i higiene, en matèria de medi ambient i en matèria d'agricultura i ramaderia. No s'especifica en la llei en virtut de quines competències es dicten cadascun dels preceptes.



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

Respecte a aquests títols competencials autonòmics, l'art. 148.1.7, 9 i 21 de la CE permet a les CA assumir competències en matèria d'agricultura i ramaderia, d'acord amb l'ordenació general de l'economia; la gestió en matèria de protecció del medi ambient i sanitat i higiene, respectivament.

Per això, la nostra comunitat autònoma, per a tindre aquestes competències, ha d'assumir aquestes en el seu estatut d'autonomia.

A aquest efecte, l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana recull aquestes competències i ho fa en els termes següents. D'una banda, l'art. 49.3.3. de l'EACV atribueix a la Generalitat competència exclusiva, sense perjudici del que disposa l'article 149 de la Constitució i, si és el cas, les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general de l'Estat, sobre la matèria d'agricultura, reforma i desenvolupament agrari i ramaderia.

L'art. 50.6 de l'EACV atribueix a la Generalitat, **en el marc de la legislació bàsica de l'Estat**, i, si és el cas, en els termes que aquesta establisca, **el desenvolupament legislatiu i l'execució en matèries de protecció del medi ambient**, sense perjudici de les facultats de la Generalitat per a establir normes addicionals de protecció.

I respecte a les competències en matèria de sanitat, l'art. 54 de l'EACV estableix:

"1. És de competència exclusiva de la Generalitat l'organització, administració i gestió de totes les institucions sanitàries públiques dins del territori de la Comunitat Valenciana.

2. En matèria de Seguretat Social, correspondrà a la Generalitat:

a) El desplegament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, a excepció de les normes que configuren el règim econòmic d'aquesta.

b) La gestió del règim econòmic de la Seguretat Social.

3. Correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat sobre productes farmacèutics.

4. La Generalitat podrà organitzar i administrar per a aquestes finalitats, i dins



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries abans esmentades, i exercirà la tutela de les institucions, entitats i funcions en matèria de sanitat i seguretat social, i es reservarà l'Estat l'alta inspecció per al compliment de les funcions i competències contingudes en aquest article.

5. La Generalitat, en l'exercici de les competències en matèria de sanitat i seguretat social, garantirà la participació democràtica de tots els interessats, així com dels sindicats de treballadors i associacions empresarials en els termes que la llei establisca.

6. La Generalitat garantirà els drets dels ciutadans a conèixer els tractaments mèdics als quals seran sotmesos, les seues possibles conseqüències i riscos, i a donar la seua aprovació a aquests de manera prèvia a la seua aplicació.

7. La Generalitat vetlarà perquè la investigació per mitjà de persones s'ajuste a les previsions acordades en la Convenció Europea sobre els Drets de l'Home i la Biomedicina.”

Per tant, partim que les competències, en virtut de les quals s'ha aprovat la Llei 2/2023, estan subjectes a la legislació bàsica de l'Estat en matèria de protecció del medi ambient, a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i a les bases i coordinació general de la sanitat.

Aquesta dada és molt important, ja que no té competència exclusiva la Generalitat per a regular la matèria objecte d'anàlisi, és a dir, els animals de companyia. I, no obstant això, com que no hi ha normativa bàsica estatal en aquesta matèria quan es va elaborar i va aprovar la Llei 2/2023, i tal com s'especifica en l'exposició de motius d'aquesta llei, la regulació s'ha fet partint que no hi havia ni regulació estatal ni de la Unió Europea en aquesta matèria.

Sobre aquest tema, podríem plantejar-nos si les comunitats autònomes, en exercir les seues competències de desplegament normatiu, necessiten l'existència del marc bàsic previ, que ha de contindre una regulació normativa uniforme per a tot l'Estat. És a dir, podríem plantejar-nos si estava la Generalitat obligada a esperar



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

que l'Estat dictara la seua norma bàsica.

La resposta és que no, tal com ha declarat el Tribunal Constitucional en reiterades ocasions (SSTC 32/1981 i 5/1982), encara que en aquest cas haguera sigut convenient atés que la tramitació de les dues ha sigut més o menys simultània en el temps.

Per això, com que l'Estat ha regulat posteriorment la matèria d'animals de companyia, cal analitzar si la Llei 2/2023 respecta o no aquesta legislació bàsica.

Per tant, ha d'analitzar-se si hi ha o no una **contradicció sobrevinguda** d'alguns preceptes de la Llei 2/2023 amb la normativa bàsica sobre medi ambient i, amb això, la invasió de la competència estatal o si, per contra, es podria entendre que, davant una possible contradicció entre preceptes de les dues lleis esmentades, és la llei estatal la que s'ha excedit del seu marc competencial.

Sobre aquest tema, són moltes les sentències del Tribunal Constitucional les que han analitzat la possible **contradicció sobrevinguda** de normes autonòmiques amb normes bàsiques que es dicten amb posterioritat a la norma autonòmica.

A títol d'exemple, l'**STC núm. 99/2022**, de 13 de juliol de 2022, analitza la inconstitucionalitat de determinats preceptes de la Llei 4/2021, d'1 de juliol, de caça i gestió sostenible del règim cinegètic de Castella i Lleó.

Tal com es manifesta en aquesta sentència, el primer que ha de fer el Tribunal Constitucional (reiterem que és l'únic òrgan competent per a dur a terme aquesta anàlisi de constitucionalitat) és determinar si la norma estatal que es reputa infringida ha sigut legítimament dictada per l'Estat a l'empara del corresponent títol competencial bàsic i, si aquesta norma és de caràcter bàsic en el doble sentit material i formal que exigeix la jurisprudència constitucional, i, si així fora, s'haurà llavors de determinar el significat o abast concret d'aquesta normativa bàsica, amb la finalitat de verificar si els preceptes autonòmics impugnats la contradiuen de manera efectiva i insalvable per via interpretativa (per totes, STC 19/2022, de 9 de febrer, FJ 2, i les que s'hi esmenten).



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

A aquest efecte, i tal com sosté aquesta sentència, la disposició autonòmica únicament vulnerarà l'ordre constitucional de distribució de competències quan el mateix precepte estatal és respectuós amb aquest ordre (STC 88/2010, de 15 de novembre; STC 151/1992, de 19 d'octubre...). I recorda aquesta sentència que l'ordre constitucional de distribució de competències **exigeix** que les comunitats autònomes **adapten la seua normativa a les modificacions sobrevingudes de la normativa bàsica**, sense que a l'hora d'enjudiciar la validesa de les normes autonòmiques que han esdevingut incompatibles amb les noves bases calga recórrer a la clàusula de prevalença per a evitar una declaració d'inconstitucionalitat basada en l'expectativa que l'obstacle bàsic a la competència autonòmica desaparega, siga per anul·lació o per derogació.

Per això, el Tribunal Constitucional el primer que ha de fer és analitzar si concorren els requisits materials i formals que la normativa bàsica en general, i la relativa a la matèria concreta de què es tracte en particular, ha de reunir per a poder ser considerada com a tal, i ser la mateixa doctrina constitucional la que ha manifestat quins són aquests requisits materials i formals del bàsic.

Així, en relació amb els requisits materials del bàsic, ha establert:

“El concepte material de norma bàsica encunyat per la doctrina constitucional es fonamenta en la necessitat de «procurar que la definició de la qüestió bàsica no quede a la lliure disposició de l'Estat, en **evitació que puguen deixar-se sense contingut o inconstitucionalment retallades les competències autonòmiques**» (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5).

Des d'aquesta perspectiva, hem reiterat que una norma és bàsica si «**garanteix** en tot l'Estat **un comú denominador** normatiu **dirigit a assegurar**, de manera unitària i en condicions d'igualtat, **els interessos generals** a partir del qual puga cada comunitat autònoma, en defensa dels seus propis interessos, introduir les peculiaritats que considere convenientes i oportunes, dins del marc competencial que en la matèria li assigne el seu estatut» (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1, seguida



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

de moltes altres).

En establir aquest comú denominador normatiu, l'Estat «no pot fer-ho amb un grau de detall i de forma tan acabada o completa que pràcticament impedisca l'adopció per part de les comunitats autònomes de polítiques pròpies en la matèria mitjançant l'exercici de les seues competències de desenvolupament legislatiu» (per totes, STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3).

En l'àmbit mediambiental, aquest tribunal ha destacat, a més, diversos criteris específics que caracteritzen la legislació bàsica des de la perspectiva material. En primer lloc, hem indicat que, en aquest context, la qüestió bàsica «compleix més aviat una funció d'ordenació mitjançant mínims que han de respectar-se en tot cas, però que pot permetre que les comunitats autònomes amb competències en la matèria establisquen nivells de protecció més alts» (STC 170/1989, de 19 d'octubre, FJ 2). En segon lloc, hem acceptat que, encara que el legislador estatal està obligat a permetre el desenvolupament legislatiu per part de les comunitats autònomes, aquest deure estatal és menor que en altres àmbits (STC 102/1995, FJ 8). D'acord amb això hem indicat també que, en aquesta matèria, la qüestió bàsica «no depèn de la genèrica o la detallada, de l'abstracta o la concreta de cada norma, ja que el criteri decisiu per a qualificar de bàsica una norma de protecció del medi ambient és la seua pròpia finalitat tuitiva» (per totes, STC 148/2020, de 22 d'octubre, FJ 3). En tercer lloc, hem indicat que és característica de la normativa bàsica mediambiental l'afectació que aquesta pot tindre sobre les competències autonòmiques, tant sobre les relatives al desenvolupament i execució en la mateixa matèria de medi ambient com sobre les sectorials que s'entrecreuen amb la matèria mediambiental (entre aquestes, atenent l'interés actual, la caça i la pesca). Segons hem assenyalat, aquesta afectació serà conforme amb l'ordre constitucional de competències quan «es traduïska en la imposició de límits a les activitats sectorials en raó a l'apreciable repercussió negativa que l'exercici ordinari de l'activitat sectorial de què es tracte pugua tindre», mentre que vulnerarà aquest ordre competencial «quan la normativa estatal comporte, més que l'establiment de



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

limitacions específiques o puntuals de les activitats sectorials, una regulació de major abast, fins i tot encara que aquesta regulació presente una finalitat de protecció ambiental» (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 8 i 9, seguida de moltes altres). Finalment, hem indicat que l'ordenació bàsica en matèria de medi ambient no requereix necessàriament que «el marc bàsic siga exactament uniforme i igual per a totes les àrees geogràfiques del territori nacional, ja que la tesi contrària no s'avé amb la lògica de la competència bàsica, quan s'exerceix sobre una matèria en la qual hi haja diferents peculiaritats subsectorials i espacials que demanen l'adaptació de l'ordenació bàsica a aquestes peculiaritats» [SSTC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 4 D), i 146/2013, d'11 de juliol, FJ 4].

I la doctrina constitucional ha entés que són **requisits formals** de la bàsica el següent:

“Pel que fa al concepte formal de les bases, la doctrina constitucional ha indicat que el seu fonament radica en la necessitat de garantir que «el tancament del sistema no es mantinga en l'ambigüitat permanent que suposaria reconèixer a l'Estat facultat per a oposar sorprenentment a les comunitats autònomes, com a norma bàsica, qualsevol classe de precepte legal o reglamentari al marge de quin siga el seu rang o estructura» (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5).

El concepte formal de bases incorpora, en primer lloc, **una exigència que la mateixa llei declare expressament el seu caràcter bàsic o que, en defecte d'això, estiga dotada d'una estructura que permeta inferir, directament o indirectament, però sense especial dificultat, la seua vocació o pretensió de bàsica** (STC 69/1988, FJ 5). Aquesta exigència formal es configura com un deure que afecta també el Govern de la Nació quan, excepcionalment, està cridat a complementar la regulació bàsica d'una matèria (STC 179/1992, de 13 de novembre, FJ 2). Ara bé, «el compliment d'aquest requisit 'nominal' no pot mai esmenar mancances eventuais de les normes bàsiques estatals, siguen d'índole formal (suficiència de rang) o material» (STC 213/1994, de 14 de juliol, FJ 10).



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

En línia amb el que acaba d'indicar-se, la noció formal de la qüestió bàsica incorpora també, en segon lloc, determinades exigències relatives a la forma i rang dels instruments en què es recullen les bases estatals. Com assenyala, per totes, l'STC 69/1988, FJ 3, la nostra doctrina ha reconegut en aquest àmbit el **principi de llei formal**, en l'entés que «només a través d'aquest instrument normatiu s'aconseguirà, amb les garanties inherents al procediment legislatiu, una determinació certa i estable» dels àmbits corresponents a les competències bàsiques estatals i a les competències autonòmiques, doctrina que es proclama amb l'afirmació que «les Corts hauran d'establir el que haja d'entendre's per bàsic» (SSTC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5, i 1/1982, de 28 de gener, FJ 1).

Com a excepció a aquest principi de llei formal, hem admés també que «el Govern de la Nació pugua fer ús de la seua potestat reglamentària per a regular per cap decret dels aspectes bàsics d'una matèria, quan resulten, per la competència d'aquesta, complement necessari per a garantir la fi al fet que respon la competència estatal sobre les bases» (STC 69/1988, FJ 3, seguida de moltes altres). I, també **com a excepció, hem afirmat que igualment és possible predicar el caràcter bàsic d'uns certs actes d'execució de l'Estat** (entre altres, STC 235/1999, de 16 de desembre, FJ 15). Deixant de costat ara aquesta última possibilitat, que no és rellevant per al cas que ara examinem, ha de recordar-se que la regulació reglamentària de matèries bàsiques per part del Govern resultaria d'acord amb els preceptes constitucionals «si, primerament, resultara d'una habilitació legal, i, en segon lloc, si el seu rang reglamentari vinguera justificat per tractar-se de matèries la naturalesa de les quals exigira un tractament per al qual les normes legals resultaren inadequades per les seues mateixes característiques» (STC 77/1985, de 27 de juny, FJ 16, després confirmada, entre altres, per l'STC 8/2012, de 18 de gener, FJ 6). Des d'aquesta última perspectiva, l'habilitació al Govern «quedaria justificada si la matèria pel seu caràcter marcadament tècnic és més pròpia del reglament que de la llei» (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 24).”

Per tant, una vegada el Tribunal Constitucional analitze si la norma estatal s'ha



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

dictat dins del seu marc competencial, és a dir, si aquesta llei estatal respecta el caràcter bàsic amb el qual es dicta, procedirà a analitzar si els preceptes autonòmics que es discuteixen, és a dir, els que hagen sigut objecte d'impugnació, contradiuen la norma bàsica de manera efectiva i insalvable per via interpretativa. I si, efectivament, entén el Tribunal Constitucional, que existeix aquesta contradicció, els declararà inconstitucionals per inadequació a l'ordre constitucional de distribució de competències.

Mentre no es pronuncie el Tribunal Constitucional, l'Administració i els tribunals, a l'efecte d'aplicar una llei o l'altra, és a dir, només amb un efecte interpretatiu que en cap cas suposarà analitzar si és o no constitucional un precepte de la llei (atés que aquesta competència és exclusiva del Tribunal Constitucional), podran utilitzar com a regla interpretativa la **clàusula de prevalença prevista en l'art. 149.3 de la CE**, segons la qual les normes estatals prevalen en cas de conflicte sobre les de les comunitats autònomes quan no es tracte de competències atribuïdes en exclusiva a aquestes últimes.

En el present informe, partirem que la Llei 7/2023 estatal es dicta dins del seu àmbit competencial. A aquest efecte, no hi ha dubte que compleix els requisits formals de la qüestió bàsica i, respecte als materials (i malgrat l'excessiu grau de detall de la llei estatal), partim que també es compleixen. Tanmateix, si la Generalitat entén que no és així, haurà de plantejar-se interposar el corresponent recurs d'inconstitucionalitat en els termes establits en l'LOTC.

I, partint que és la Llei 7/2023 concorde a la distribució constitucional de competències, analitzarem si veritablement hi ha o no contradicció amb la llei autonòmica.

TERCERA: SOBRE LA LLEI 7/2023

La Llei 7/2023, de 28 de març, reiterem que té caràcter de legislació bàsica, excepte alguns dels seus preceptes que es dicten a l'empara de la competència exclusiva de l'Estat i altres que no són bàsics i que només s'apliquen en l'àmbit estatal.



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

La determinació de la naturalesa jurídica, a efectes competencials, de cadascun dels seus preceptes es troba determinada en la **DF 6a de la Llei 7/2023**, que passem a analitzar.

3. A. PRECEPTES NO BÀSICS DE LA LLEI 7/2023

Comencem analitzant quins són els preceptes no bàsics, és a dir, els que només s'apliquen en l'àmbit estatal. Per això, no s'apliquen a la Comunitat Valenciana i regeix, en el nostre territori, la legislació valenciana per a la matèria que regulen aquests preceptes. Aquests preceptes són, a l'empara de DF 6a apartat tercer de la Llei 7/2023, els següents:

a. L'**art. 4 a 8**, que regula el **foment de la protecció animal** dins del capítol dedicat als òrgans estatals de direcció, coordinació i participació.

En concret, aquests preceptes regulen:

- Impuls de la protecció animal (art. 4)
- Consell Estatal de Protecció Animal (art. 5)
- Comité científic i tècnic per a la protecció dels animals (art. 6)
- Presència equilibrada d'homes i dones (art. 7)
- No increment de despeses (art. 8)

Aquests preceptes no són bàsics, s'apliquen exclusivament en l'àmbit estatal. Per això, les CA poden regular l'impuls de la protecció animal com tinguen per convenient i podran crear els òrgans que per a això estimen convenient.

b. L'**art. 9** crea el Sistema Central de Registres per a la Protecció Animal i l'**art. 11** regula la inhabilitació per a l'exercici de professió, ofici o comerç relacionat amb animals, així com la seua tinença a l'efecte de la inscripció en el sistema central de registres.

Aquests preceptes no són bàsics, però sí que ho és l'art. 10, que regula la naturalesa d'aquest sistema i l'art. 12, que regula la seua protecció de dades.

c. L'**art. 15** regula la publicació de l'estadística de protecció animal amb caràcter no bàsic.

d. L'**art. 16** regula el Pla estatal de protecció animal i l'**art. 17** regula la seua elaboració i aprovació.



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

e. L'art. 18 regula els programes territorials de protecció animal. Encara que s'establisca que aquest precepte no és bàsic i només s'aplica en l'àmbit estatal, aquest precepte estableix que les administracions públiques, en els seus respectius àmbits competencials, hauran d'aprovar els respectius programes territorials de protecció animal i determina els aspectes mínims que han de contindre aquests programes

f. L'art. 19 regula la promoció de la protecció animal i la dotació de mitjans i l'art. 20 regula la col·laboració institucional.

g. L'art. 33.3 estableix que les entitats col·laboradores en tinença d'animals podran participar en el desenvolupament de campanyes de protecció i defensa dels animals, en particular, les dirigides a evitar la proliferació incontrolada dels animals, així com el seu abandó.

h. L'art. 58 regula la cessió i adopció d'animals de companyia, precepte els apartats primer, segon, seté i nové del qual s'han dictat fent ús de la competència exclusiva de l'Estat.

L'apartat **cinqué i sisé** no són bàsics ni exclusius i s'hi estableix respectivament que, en els supòsits en els quals l'adopció s'efectue mitjançant la intermediació d'un establiment comercial, no es permetrà la permanència i pernoctació dels animals en les seues instal·lacions i que, en el cas que una entitat de protecció animal registrada mantinga un acord de col·laboració amb una botiga d'animals per a l'allotjament i exposició d'animals de companyia en adopció, podran mantindre's allotjats permanentment en les instal·lacions de la botiga amb les condicions que determina aquest apartat.

i. La **DA 33a** regula la competència del Ministeri de Defensa.

3. B. PRECEPTES QUE ES DICTEN A L'EMPARA DE TÍTOLS QUE ATRIBUEIXEN COMPETÈNCIA EXCLUSIVA A L'ESTAT

Els preceptes que esmenta la DF 6a apartat segon de la Llei 7/2023 es dicten a l'empara de la competència exclusiva de l'Estat, per la qual cosa són aplicable en tot el territori espanyol i sobre aquestes matèries no tenen competències les comunitats autònomes.



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

Aquests preceptes són:

a. L'art. 55, que regula la venda d'animals de companyia. Aquest precepte es dicta a l'empara de la competència exclusiva d'Estat en matèria de legislació mercantil (els apartats 1 i 2) i de legislació civil (apartats 3 a 6), i només és bàsic el seu apartat seté. Per això, la Generalitat no pot regular el contingut d'aquests preceptes, i només pot desplegar el contingut de l'apartat seté de l'art. 55.

b. L'art. 57 regula la venda en línia i anuncis de venda d'animals de companyia a l'empara de la competència exclusiva d'Estat en matèria de legislació mercantil. No pot, per tant, la Generalitat regular aquesta matèria.

c. L'art. 58, apartats 1, 2, 7 i 9 es dicten a l'empara de la competència exclusiva d'Estat en matèria de legislació civil. Aquest precepte regula la cessió i adopció d'animals de companyia, i estableix en els apartats esmentats el següent:

"1. Queda **prohibida la cessió o adopció d'animals no identificats** en els termes establits en aquesta llei.

2. La **cessió gratuïta** de qualsevol animal de companyia ha d'anar acompanyada d'un contracte de cessió en el qual es declare aquesta condició.

7. L'**adopció** es durà a terme amb el lliurament al nou titular de l'animal de tota la informació de què es dispose respecte a l'origen d'aquest, de les seues característiques i d'un certificat emés pel veterinari o la veterinària responsable del centre en què es descriguen els tractaments, pautes i cures que haurà de rebre l'animal, així com les responsabilitats que adquireix l'adoptant.

9. L'adopció **no serà en cap cas objecte de transacció comercial**, sense perjudici que es puga sol·licitar la compensació de les despeses veterinàries bàsiques."

d. L'art. 61, que regula els animals de companyia procedents de la Unió Europea o de tercers països, es dicta a l'empara de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de règim duaner i aranzelari i comerç exterior. No pot, per tant, regular aquesta matèria la Generalitat.

e. L'art. 21 regula els plans de protecció civil a l'empara de la competència



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

exclusiva de l'Estat en matèria de seguretat pública, per la qual cosa la Generalitat Valenciana no pot regular aquesta matèria.

f. L'**art. 13**, que regula l'objecte de l'estadística de protecció animal i l'**art. 14**, que regula el seu contingut a l'empara de la competència exclusiva de l'Estat en matèria d'estadística per a fins estatals, per la qual cosa la Generalitat Valenciana no pot regular aquesta matèria.

3. C. PRECEPTES BÀSICS DE LA LLEI 7/2023

La resta dels preceptes constitueixen **legislació bàsica**, i la Generalitat té la competència per a desplegar-la. Respecte a la matèria regulada en preceptes que despleguen legislació bàsica, estarà subjecta tant al que es disposa en la llei bàsica com en la normativa de desplegament, per la qual cosa, en el cas que hi haja una contradicció insalvable, la Generalitat ha de procedir a adaptar la seua normativa a la llei bàsica, i s'haurà d'aplicar la llei bàsica estatal mentre no s'aprove aquesta adaptació a l'empara de la clàusula de prevalença de l'art. 149.3 de la CE i sense que això supose fer un judici d'inconstitucionalitat (que només pot fer el Tribunal Constitucional).

Aquesta clàusula de supletorietat és una regla per a resoldre un conflicte de competència fins que es produïsquen els canvis legislatius necessaris per a poder aplicar la llei en els preceptes autonòmics en els quals hi haja una contradicció insalvable per via interpretativa amb els preceptes bàsics estatals.

Com ja hem indicat, la Llei 7/2023 la dicta l'Estat a l'empara de les seues competències exclusives previstes en els art. 149.1.13, 16 i 23 de la CE.

A aquest efecte, són moltes les sentències del Tribunal Constitucional les que han anat analitzant l'abast d'aquestes competències estatals, i la casuística és molt extensa i pràcticament inabastable.

Destaquem sobre aquest tema que el Tribunal Constitucional va tractar de recapitular en STC 34/2013, de 14 de febrer, la seua doctrina sobre la competència que reserva a l'Estat les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

econòmica (art. 149.1.13 CE), i afirma que aquesta no ha de confondre's amb la potestat general de dictar bases en una determinada matèria.

La competència estatal sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica comprén no només l'ordenació del conjunt de l'economia, sinó també l'ordenació de cada sector o subsector de l'activitat econòmica. L'Estat podria així actuar en sectors molt específics de l'activitat econòmica sobre els quals les comunitats autònomes tenen atribuïdes competències. D'acord amb la jurisprudència del Tribunal, fins i tot si hi ha una competència sobre un subsector econòmic que una comunitat autònoma haja assumit com a "exclusiva" en el seu estatut, aquesta atribució competencial "no exclou la competència estatal per a establir les bases i la coordinació d'aquest subsector, i que l'exercici autonòmic d'aquesta competència exclusiva puga estar condicionat per mesures estatals, que en exercici d'una competència pròpia i diferenciada poden desplegar-se autònomament sobre diversos camps o matèries, sempre que la fi perseguida responga efectivament a un objectiu de planificació econòmica".

Així mateix, l'STC 85/2015, de 30 d'abril, estableix que: "el sector de l'agricultura i la ramaderia és d'aquells que, per la seua importància, toleren la fixació de línies directrius i criteris globals d'ordenació, així com previsions d'accions o mesures singulars que siguen necessàries per a assolir els fins proposats dins de l'ordenació de cada sector, i destaca que, '... en matèria d'agricultura i ramaderia, quan és la competència específica de les comunitats autònomes (...), l'Estat pot intervindre en virtut de les seues competències generals sobre l'ordenació general de l'economia'."

En relació amb la competència estatal sobre les bases i coordinació general **de la sanitat**, el TC ha aclarit que es tracta de requisits i competències mínims i que, per consegüent, "cada comunitat autònoma que tinga competència en matèria sanitària pot establir mesures de desplegament legislatiu i pot afegir als requisits mínims determinats amb caràcter general per l'Estat, uns altres que entenga oportuns o especialment adequats, [... però] sense que en cap cas puga suposar una exclusió o



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

una reducció dels requisits i condicions mínimes establides per la normativa bàsica de l'Estat" (SSTC 32/1983, FJ 1; 42/1983, FJ 5; 22/2012, FJ 6).

D'acord amb la doctrina constitucional, diferents mesures d'aïllament i control d'entrades; sistema de neteja i desinfecció; aigua; sistemes de tractament d'animals adaptats a l'aplicació de mesures zootècniques; aïllament d'aliments per a cavalls; observació d'animals simptomàtics, mesures de neteja d'èquids en els certàmens i mesures d'eliminació del fem, són normes bàsiques que "han de ser de mínims, i poden ser completades amb més rigor de protecció per les comunitats autònomes sense que la qüestió bàsica tinga vetada la regulació de l'òbvia, redundant o pròpia del sentit comú" (STC 58/2015, FJ 3).

També són normes bàsiques que garantisquen "que els èquids no patisquen dolor, patiment o danys inútils, i deixen un ampli marge de desplegament normatiu a les comunitats autònomes" (STC 58/2015). D'altra banda, els programes sanitaris de control oficial de malalties equines i de vigilància epizootiològica, l'execució dels quals correspon a les comunitats autònomes, estan dins de la funció de coordinació en matèria sanitària (STC 58/2015).

Així mateix, el TC ha tingut ocasió de confirmar el caràcter bàsic *ex art.* 149.1.23 CE del règim d'infraccions i sancions per a la protecció de la fauna (SSTC 196/1996, de 28 de novembre, i 16/1997, de 30 de gener).

Aquesta última STC esmentada (STC 16/1997, de 30 de gener) ha establert que, amb la finalitat de **garantir uns mínims comuns de protecció del medi ambient en tot el territori nacional**, pot establir-se amb caràcter bàsic un catàleg d'infraccions —ampliable pel legislador autonòmic— sancionables administrativament que estableixen una protecció mínima que ha de ser comuna en tot el territori nacional. Per això mateix, si el legislador autonòmic "haguera suprimit les infraccions molt greus, o haguera rebaixat sensiblement la quantia de la sanció corresponent, s'hauria deixat sense efecte la norma estatal" (fonament jurídic 8 STC 156/1995). En definitiva, com diu l'STC 196/1996, 'la protecció concedida per la llei estatal pot ser ampliada i millorada per la llei autonòmica; el que resulta constitucionalment



Presidencia

Abogacia General de la Generalitat

improcedent és que resulte restringida o disminuïda'." En similars termes, la recent STC 7/2012, de 18 de gener, FJ 5.

Al seu torn, la STC 33/2005, de 17 de febrer, sintetitza la doctrina constitucional rellevant per a la delimitació de l'abast funcional de la competència estatal *ex art.* 149.1.23 CE. Segons s'indica en aquesta sentència, "la qüestió bàsica, com a pròpia de la competència estatal en la matèria de medi ambient, **compleix una funció d'ordenació mitjançant mínims** que han de respectar-se en tot cas, però que han de permetre que les comunitats autònomes amb competències en la matèria establisquen nivells de protecció més alts". **El que està vedat a les comunitats autònomes és reduir aquests nivells de protecció** (STC 69/2013, de 14 de març).

QUARTA: ANÀLISI DE LA LLEI 2/2023

Una vegada analitzada la Llei 7/2023, procedim a estudiar la Llei 2/2023 per a observar si hi ha o no contradicció entre les dues normes.

4.a. Respecte a l'àmbit d'aplicació (art. 1 a 4 de la Llei 2/2023), entén l'òrgan consultant que és més ampli que el de la llei bàsica estatal. Al nostre judici, en principi, aquesta qüestió no planteja problemes de competència, atés que la Generalitat no estaria vulnerant les bases estatals per regular la protecció d'animals la protecció dels quals no la regula l'Estat, ja que la legislació bàsica és una regulació de mínims. I tot això, sense perjudici que diferents classes d'animals s'han exclòs per la legislació estatal per estar regulada per la seua normativa específica.

4.b. Respecte a les **definicions** que preveu l'art. 5 de la Llei 2/2023, encara que no són literalment les mateixes que les que conté l'art. 3 de la Llei 7/2023, entenem que no hi ha una contradicció entre aquestes, encara que recomanem que, si es modifica la Llei 2/2023, es reproduïsquen les definicions de l'art. 3 de la Llei 7/2023, i també la Llei 2/2023 pot incloure definicions de conceptes diferents dels enumerats en la Llei 7/2023 i que no contravinguen aquesta llei ni qualsevol altra norma estatal o comunitària.



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

4.c. Respecte a les **obligacions** de les persones responsables legals i temporals d'animals de companyia regulades en l'**art. 6** de la Llei 2/2023, aquestes poden ser més extenses i detallades que les previstes en els art. 24 i 26 de la Llei 7/2023, però no poden no incloure's obligacions que allí sí que estan previstes.

Per això, recomanem que es modifique la Llei 2/2023, remetem a les obligacions de la Llei 7/2023 i afegim les que es tinguen per convenient sense contravindre'n les bàsiques.

Són aplicables tant les obligacions bàsiques com les autonòmiques de la Llei 2/2023 i considerem que podria plantejar-se, si hi ha una contradicció entre l'art. 6.2.b de la Llei 2/2023, que obliga a comunicar al Registre valencià d'identificació d'animals de companyia l'extraviament, sostracció i mort dels animals en un termini màxim de 62 hores, i l'art. 24 de la Llei 7/2023, que obliga a comunicar a l'autoritat competent la pèrdua o sostracció de l'animal en el termini màxim de 48 hores des que es va produir aquesta.

Entenem que no hi ha contradicció sempre que s'entenga que al registre esmentat ha de comunicar-se en termini màxim de 62 hores, però a l'autoritat competent i a l'ajuntament en termini màxim de 48 hores.

4.d. Respecte a les **prohibicions** regulades en l'**art. 7** de la Llei 2/2023, considerem que aquestes poden ser majors i regular-se amb més grau de detall que les previstes en els art. 25, 27, 28, 29 i 30 de la Llei 7/2023.

En aquest cas, no és així, ja que són majors les prohibicions que estableix la llei bàsica estatal, i en el nostre ordenament jurídic es regeixen tant les prohibicions bàsiques com les autonòmiques.

Per tant, cal que es modifique la Llei 2/2023, que remet a les prohibicions previstes en la legislació bàsica i afegeix o regula amb més grau de detall les que es tinga per convenient, sempre dins de l'àmbit competencial de la Generalitat.

4.e. L'**art. 8** de la Llei 2/2023 regula el **transport d'animals de companyia**. La Llei 7/2023 regula de manera més exhaustiva aquesta matèria en els art. 59 a 61, per



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

la qual cosa serà aplicable tant la llei bàsica com l'autonòmica, i caldrà, al nostre judici, que es modifique la Llei 2/2023 per a adaptar-se a la llei estatal, ja que, encara que no la contradiu, és més detallada la legislació bàsica.

4.f. L'**art. 9** de la Llei 2/2023 regula els tractaments obligatoris dels animals de companyia. Entenem que, en principi, no planteja problemes de competència aquest precepte, ja que la legislació bàsica no ha regulat aquesta matèria amb caràcter bàsic ni exclusiu.

4.g. Els **art. 10 a 13** de la Llei 2/2023 regula la **identificació dels animals**. Aquesta identificació està regulada amb molt més grau de detall que la prevista en l'art. 51 de la llei bàsica, possibilitat permesa sempre que no contravinga el que es disposa en la llei bàsica.

A aquest efecte, l'art. 51 de la Llei 7/2023 obliga a identificar, a més dels animals als quals obliga identificar l'art. 10 de la Llei 2/2023, les aus mitjançant anellament des del seu naixement.

Per tant, ha de modificar-se l'art. 10 de la Llei 2/2023 per a establir aquesta obligació d'identificació de les aus, obligació que imposa la legislació bàsica que recordem que s'aplica en el nostre ordenament jurídic.

Sí que regula l'art. 40 de la Llei 2/2023 la manera de dur a terme aquest anellament.

Respecte al procediment d'identificació, l'art. 51 de la Llei 7/2023 remet a un desplegament reglamentari. A aquest efecte, recordem que el reglament que desplegue una llei bàsica és així mateix bàsic.

4.h. L'**art. 11.4** de la Llei 2/2023 fa referència a la **identificació dels animals provinents de la Unió Europea**.

Aquest precepte entenem que envaeix el règim de competències, ja que l'**art. 61 de la Llei 7/2023 regula aquesta matèria a l'empara de competències exclusives**.

Per això, respecte a aquesta matèria, només s'aplicarà en la nostra comunitat



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

autònoma la legislació bàsica a l'empara de la clàusula de prevalença de l'art.

149.3 de la CE.

4.i. L'art. 14 de la Llei 2/2023 regula el Registre supramunicipal d'identificació d'animals de companyia de la Comunitat Valenciana, que entenem que no planteja problemes de competència amb la Llei 7/2023.

4.j. L'art. 15 de la Llei 2/2023 regula el sacrifici i eutanàsia d'animals de companyia, matèria que entenem que no planteja problemes de competència amb la Llei 7/2015.

4.k. L'art. 16 de la Llei 2/2023 regula les fires, exhibicions i concursos d'animals de companyia.

Aquesta matèria està regulada en l'art. 64 de la Llei 7/2023 de manera similar a la prevista en l'art. 16, però no idèntica, i l'art. 64 de la legislació bàsica exigeix més requisits, per la qual cosa ha d'aplicar-se tant la llei bàsica com l'autonòmica, de manera que s'ha d'apartar, així mateix, l'art. 16 al que disposa l'art. 64 de la Llei 7/2023.

4.l. L'art. 17 regula els requisits generals dels **nuclis zoològics**, l'art. 18 el seu registre i l'art. 20 els requisits dels establiments per a l'allotjament temporal d'animals de companyia.

Respecte a la regulació bàsica d'aquesta matèria, encara que la Llei 7/2023 defineix els nuclis zoològics d'animals de companyia i considera que són establiments objecte d'autorització i registre i que tenen com a activitat l'allotjament temporal o definitiu d'animals de companyia, exclou d'aquesta definició els centres veterinaris.

I, encara que regula amb caràcter no bàsic el Registre de nuclis zoològics, no regula pròpiament els nuclis zoològics, per la qual cosa la comunitat autònoma pot dur a terme la regulació.

Tanmateix, això sí que ho regula la Llei 7/2023 en l'art. 23, dels centres públics



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

de protección d'animales, i els art. 43 a 50, de les entitats de protecció animal.

Aquests centres i entitats no es regulen en aquests termes en la Llei 2/2023, per la qual cosa, com que aquests preceptes són legislació bàsica, regeix en el nostre ordenament jurídic, i devem incloure en la nostra legislació la classificació d'entitats a les quals es refereix els art. 43 a 50 de la Llei 7/2023.

Per això, davant dues regulacions diferents en aquest punt, en cas de contradicció en aplicar un precepte concret, prevaldrà la legislació bàsica.

4.m. L'art. 19 de la Llei 2/2023 regula els requisits dels centres de cria i dels establiments de venda d'animals de companyia.

En relació amb la cria d'animals, aquesta està regulada en l'art. 53 de la Llei 7/2023, que remet a un desplegament legislatiu que recordem que serà així mateix bàsic.

I, respecte als establiments de venda, l'art. 19 entenem que podria estar envaint competències estatals, ja que la Llei 7/2023 regula la venda, la cessió i adopció d'animals de companyia a l'empara de la seua competència legislativa exclusiva en matèria mercantil.

Per tant, ha d'adaptar-se aquest precepte.

4.n. Els articles 21 i 22 de la Llei 2/2023 regulen la recollida d'animals de companyia perduts, abandonats i errants. Aquesta matèria està regulada en l'art. 22 de la Llei 7/2023 i entenem que no planteja problemes de compatibilitat entre els dos preceptes, i la norma autonòmica desplega l'art. 22 de la Llei 7/2023.

4.ny. L'art. 23 de la Llei 2/2023 regula els centres i cases d'acolliment. Entenem que aquesta regulació desplega el que es disposa en l'art. 23 de la Llei 7/2023, però aquest precepte preveu expressament els requisits que han de complir els centres públics de protecció d'animals, requisits que han de complir, així mateix, els centres i cases d'acolliment, per la qual cosa ha d'adaptar-se la nostra normativa per a remetre expressament a l'art. 23 de la Llei 7/2023 o reproduir el que es disposa



Presidencia
Abogacía General de la Generalitat
en aquest precepte.

4.o. L'art. 24 de la Llei 2/2023 regula les **colònies felines**. Aquesta regulació és molt més parca que la regulació bàsica estatal que desplega les colònies felines en els art. 38 a 42 de la Llei 7/2023, per la qual cosa s'apliquen en el nostre ordenament la legislació bàsica i l'autonòmica.

Entenem que ha d'adaptar-se la Llei 2/2023 a aquesta regulació, de manera que desplegue aquesta o simplement remeta a la legislació bàsica.

4.p. El **títol V i títol VI** de la Llei 2/2023 entenem que no plantegen problemes de competència, ja que la Llei 7/2023 no regula aquesta matèria amb caràcter bàsic.

4.q. L'art. 31 de la Llei 2/2023, que regula els plans i programes d'inspecció i control, no planteja problemes de competència, ja que remet a la legislació bàsica.

4.r. L'art. 32 de la Llei 2/2023 regula el personal inspector. Entenem que aquesta regulació és compatible amb el que es disposa en l'art. 66 i 67 de la Llei 7/2023, i s'aplica a les dues disposicions legals.

4.s. L'art. 33 de la Llei 2/2023 regula les obligacions del que s'ha inspeccionat, precepte que no planteja problemes de competència, ja que no l'ha regulat la legislació bàsica.

4.t. L'art. 34 de la Llei 2/2023 regula les competències i obligacions de l'administració local i autonòmica, precepte que entenem que no planteja problema de competència amb la legislació bàsica.

4.o. Els art. 35 i 36 de la Llei 2/2023 regulen prohibicions quant a determinades activitats amb animals. Aquesta normativa és compatible amb el que es disposa, de manera molt més desplegada, en els art. 62, 63 i 65 de la Llei 7/2023, per la qual cosa són aplicables les dues normatives.

4.v. No planteja problemes de competència, ja que no es regula de manera expressa en la legislació bàsica, els art. 36, 37, 38, 39 i 41 de la Llei 2/2023.

4.w. El **títol IX** de la Llei 2/2023 regula les **infraccions i sancions**. Aquesta



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

regulación no es compatible con la regulación que del régimen sancionador fa el título VI de la Llei 7/2023.

En efecto, las dos leyes contienen un catálogo de infracciones y sanciones, sin coincidir muchas de las tipificaciones de las infracciones ni la tipificación de las sanciones.

Por tanto, frente a la comisión de un ilícito administrativo, según se aplique una legislación o la otra, será aplicable una sanción o la otra. Por tanto, ha de adaptarse la nuestra ley a la ley básica.

Mientras no se haga a término esta adaptación, los técnicos que han de aplicar la Llei 2/2023, cuando haya un ilícito administrativo, si este solamente es ilícito administrativo según la Llei 2/2023, aplicarán esta ley.

No obstante esto, si es ilícito administrativo según la ley estatal y la autonómica, aplicarán la ley básica, que recordemos que goza de prevalencia en caso de conflicto.

Por todo lo que se ha expuesto, emitimos las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los hipotéticos conflictos que pueden surgir en aplicar la Llei 2/2023 en relación con la Llei 7/2023 son conflictos de competencias.

SEGONA: Se aplica en nuestro ordenamiento jurídico tanto la Llei 2/2023 como la Llei 7/2023, excepto los preceptos no básicos esmentados en el apartado tercero de la DF 6 de la Llei 7/2023.

TERCERA: Un órgano administrativo o un ciudadano o cualquier sujeto al que se le dirija la Llei 2/2023 no puede dejar de aplicar la Llei 7/2023 porque entender que esta es inconstitucional, ya que únicamente el Tribunal Constitucional es competente para declarar una ley o preceptos de una ley inconstitucionales.

QUARTA: Cuando, en aplicar la Llei 2/2023, surja el problema de que esta materia está regulada de manera diferente por la Llei 7/2023, ha de aplicarse la Llei 7/2023 en todos los preceptos que son básicos y en los que han sido dictados a



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

l'empara de les competències exclusives de l'Estat a què es refereix l'apartat segon de la DF 6a de la Llei 7/2023, ja que regeix el principi de prevalença de la llei estatal sobre l'autonòmica en cas de conflicte i excepte en les matèries dictades pel legislador autonòmic fent ús de les seues competències exclusives.

CINQUENA: Ha d'adaptar-se la Llei 2/2023 a la legislació bàsica, per la qual cosa recomanem que s'aprove o una nova llei o una modificació de la Llei 2/2023 perquè efectivament desplegue la Llei 7/2023 que, en molts aspectes, regula la matèria de manera molt més detallada que en la Llei 2/2023 i, en uns altres, contradiu la Llei 7/2023.

És tot el que cal informar, a València, la data de la signatura electrònica.

Advocada de la Generalitat