

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4513 *Pleno. Sentencia 58/2015, de 18 de marzo de 2015. Conflicto positivo de competencia 5937-2011. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino. Competencias sobre ordenación general de la economía, ganadería y sanidad: constitucionalidad de las disposiciones estatales sobre condiciones mínimas que deben reunir las explotaciones equinas, libros de explotación y programas sanitarios de control oficial (STC 158/2011). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5937-2011 interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los apartados 3 y 5 del art. 4; el apartado 1 del art. 6; el apartado 2 del art. 8 y los anexos III y IV del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 2 de noviembre de 2011, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, interpuso conflicto positivo de competencias contra los apartados 3 y 5 del art. 4; el apartado 1 del art. 6; el apartado 2 del art. 8 y los anexos III y IV del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino, por considerar que el Estado ha excedido los títulos competenciales que le asisten, vulnerando así las competencias asumidas estatutariamente. Los fundamentos jurídicos en que se sustenta la demanda son los que a continuación se exponen.

El Real Decreto impugnado pretende establecer unas bases comunes para la definición y ordenación del sector, normas de contenido heterogéneo que regulan aspectos diversos como son los zootécnicos, los higiénicos y los sanitarios y que incluye junto a prescripciones obligatorias normas técnicas de detalle o bien obvias y redundantes, o que adolecen de excesiva prolijidad. El Gobierno de la Generalitat no impugna la totalidad de la disposición, sino aquellos apartados de determinados preceptos en los que

se incide de forma más penetrante en las competencias autonómicas que vacía de contenido.

El sector equino ha sufrido una importante evolución en los últimos años. Casi abandonado su uso para transporte y trabajo, las actividades más relevantes son las de ocio y deportivas así como el rendimiento cárnico. Se trata de un sector económico que por sí solo tiene una muy escasa entidad, radicando su importancia en las actividades relacionadas con el ocio, turismo rural y servicios con él relacionadas, siendo apenas relevante la industria cárnica en el ámbito de los mercados alimentarios, en comparación con otras producciones cárnicas, cuyo peso en el conjunto de la ganadería es mayor. Su incidencia en la sanidad es, por tanto, ínfima y difícilmente podrá afectar a la salud humana. Por tanto, una regulación consistente en las condiciones de alojamiento de los caballos o el contenido de los libros de explotación tiene poco que ver con la competencia estatal en materia de sanidad o bases de la actividad económica.

Los títulos competenciales que invoca el Real Decreto impugnado en su disposición final segunda son la ordenación general de la economía y las bases y coordinación de la sanidad. De otra parte, los títulos autonómicos de aplicación son: (i) la competencia exclusiva en materia de ganadería [art. 116.1 d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)] que incluye la sanidad vegetal y animal, cuando no tengan efectos sobre la salud humana y la protección de los animales, en el respeto a lo que establezca el Estado en ejercicio de sus competencias de los apartados 13 y 16 del art. 149.1 CE (ii) la competencia compartida de ordenación, planificación, la determinación, regulación y ejecución de actuaciones dirigidas a preservar y promover la salud pública que incluye la sanidad animal con efectos sobre la salud humana, la sanidad alimentaria y ambiental y la vigilancia epidemiológica [art. 162.3 b) EAC], y finalmente (iii) la competencia de planificación, ordenación y promoción de la actividad económica (art. 152 EAC). De acuerdo con la doctrina constitucional, el alcance material de cada uno de los títulos estatales concretos debe determinarse sobre la base de su contenido y las finalidades que persigue. El art. 149.1.13 CE habilita al Estado para regular e incluso adoptar las medidas necesarias para integrar la agricultura de la Comunidad Autónoma en la política general (STC 80/1985, de 4 de julio), competencia que comprende la aprobación de las directrices y criterios globales de ordenación de un sector concreto y las medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Se trata, por tanto, de una materia de competencia compartida, debiendo primar la competencia autonómica, cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general (STC 112/1995, de 6 de julio y 128/1999, de 1 de julio). De otro lado, la conexión entre sanidad y sanidad animal ha sido establecida por la doctrina constitucional en la STC 192/1990, de 29 de noviembre FJ 2, sin perjuicio de lo cual debe tenerse en cuenta que el alcance de esta competencia básica no puede desplazar las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución de los controles.

Esto expuesto, la demanda analiza de forma pormenorizada cada uno de los preceptos impugnados. El apartado 3 del art. 4 establece las condiciones generales de las construcciones e instalaciones. En algunos casos se trata de especificaciones innecesarias por obvias, en otros casos disposiciones de buenas prácticas en el ejercicio de la actividad que no tienen conexión alguna ni con la economía ni con la sanidad, correspondiendo de lleno a la materia ganadería. La extralimitación se puede deducir si se compara con el contenido de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, cuando regula las condiciones sanitarias básicas que deben cumplirse en las explotaciones animales (arts. 36.2 y 37), remitiéndose a la normativa sectorial.

El art. 4.5 se refiere a las condiciones para garantizar el bienestar animal que se introduce con la salvaguarda de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte y sacrificio. Las condiciones que se establecen adolecen de ser obviedades o redundancias y no tienen cabida en los títulos genéricos del art. 149.1.13 y 16 CE, contrastando con la regulación establecida en otro apartado del mismo precepto, que no se discute, relativo a las condiciones higiénico-sanitarias. El

bienestar animal, que tiene por finalidad ahorrar dolor y sufrimiento en la explotación del ganado, tiene su regulación básica en otra ley distinta la cual al referirse a las explotaciones de animales encomienda a las Administraciones públicas que adopten las medidas necesarias para asegurar el bienestar.

El art. 6.1 regula el libro de explotación, que tendrá el formato que se apruebe por la autoridad competente y los datos mínimos que se indican en el anexo IV, mientras que la Ley 8/2003 se limita a exigir un libro de explotación, que contenga los datos exigidos por la normativa aplicable debiéndose mantener actualizado. Esta referencia de la Ley 8/2003 lo es a la normativa sectorial que corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de sanidad animal [art. 116.1 d) EAC], teniendo en cuenta, además, que el empleo de este documento para el control informativo de determinados aspectos de la explotación ganadera es instrumental para el ejercicio de las competencias que corresponde a la Generalitat.

El art. 8.2 regula el programa de control, estableciendo que se realizará de acuerdo con lo dispuesto en las partes I y II del anexo III. Se trata de actuaciones sobre determinadas enfermedades equinas, concretando periodicidades en los controles, toma de muestras, etc. Son todas ellas operaciones que se enmarcan en las funciones de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma, siendo así que el precepto impugnado no se limita a establecer reglas generales, sino que regula de forma acabada el modo y manera de realizar los controles, condicionando la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma. Se trata, por otra parte, de actuaciones que se refieren a enfermedades que no tienen incidencia sobre la salud humana y que no requerirían de una regulación y coordinación de la intensidad de la aquí regulada.

2. Mediante providencia de 22 de noviembre de 2011, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencias; dar traslado de la demanda para personación y alegaciones al Gobierno de la Nación; comunicar la incoación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y publicar la incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el diario oficial de la Comunidad Autónoma.

3. El 11 de enero de 2012, el Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno del Estado, presentó sus alegaciones en el Tribunal Constitucional. Comienza en la contestación a la demanda recordando que el problema suscitado en este conflicto es, una vez más, la incidencia de las competencias estatales en las asumidas estatutariamente como exclusivas o compartidas, aspecto sobre el que ha fijado doctrina en la STC 31/2010, FFJJ 59, 60 y 64. De esta forma, la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias de los arts. 116.1 d) y b) y 162.3 EAC no pueden limitar las competencias que asisten al Estado, debiendo tenerse en cuenta que las obligaciones internacionales asumidas por el Estado obligan a reforzar la homogeneización de los aspectos técnicos y operativos. Cita la Directiva 98/58 del Consejo, de 20 de julio de 2000, mediante la que se traspuso al Derecho europeo el Convenio europeo de protección de animales en explotaciones ganaderas, el Reglamento (CE) 504/2008, de la Comisión por el que se aplican las Directivas 90/426/CEE y 90/427/CEE sobre identificación de équidos, el reglamento (CE) 1099/2009, del Consejo, sobre protección de los animales en el momento de la matanza y la Directiva 92/102/CEE que dio lugar al Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo por el que se establece y regula el registro general de explotaciones ganaderas (REGA).

El cumplimiento de unas condiciones mínimas de construcción, ubicación, higiénico sanitarias y de bienestar animal constituye pieza clave de este tipo de explotaciones, presentes en zonas rurales y urbanas, en desarrollo de los arts. 25, 36, 54 y 56 de la Ley 8/2003, de sanidad animal y de los arts. 4 y 6 de la Ley 32/2007, para el cuidado de los animales en su explotación. Se trata de una norma básica de desarrollo de dos leyes, hallándose la concreta habilitación en la disposición adicional quinta de la Ley 8/2003 y en el art. 4 de la Ley 33/2007, y ambas leyes son dictadas en ejercicio de competencias básicas. Frente a lo razonado por la demanda, entiende el Abogado del Estado, que

concurren dos títulos competenciales para el dictado de los preceptos impugnados, de donde se extrae la aplicación de la técnica de la coordinación y no solo la relación bases-desarrollo. Tras explicar el alcance que en la doctrina constitucional se ha dado al título competencial del art. 149.1.13 CE, señala que el sector equino es el más diverso que existe en el ámbito ganadero, de una importancia económica del 0,2 por 100 de la producción final agraria (84,3 millones de euros en 2010), siendo las rentas obtenidas por actividades relacionadas entre 700 y 800 millones de euros. Es manifiesto, en consecuencia, que concurre el citado título competencial para el dictado de la norma impugnada. Por otra parte, tras explicar el contenido del art. 149.1.16 CE y de las bases en materia sanitaria, destaca la vinculación de la norma impugnada con la mejora sanitaria de las explotaciones y con la propia salud humana, y la posibilidad de que las bases desempeñen una labor de coordinación (STC 27/1987, de 27 de febrero) para conseguir la integración de una diversidad de intereses contrapuestos de distintas Comunidades Autónomas para la protección del sector equino. En relación con las epizootias, y en contra de lo alegado en la demanda, las enfermedades expresamente previstas en el anexo II son zoonóticas y con una elevada tasa de mortalidad humana.

Ya en concreto sobre los preceptos impugnados, considera que el art. 4.3 es un desarrollo de los arts. 36, 37, 53 y 54 de la Ley 8/2003, que ofrece una mínima regulación para cada una de las condiciones que recoge por lo que no impide a las Comunidades Autónomas su competencia de desarrollo normativo. Forman parte de la competencia estatal ex art. 149.1.16 CE la regulación de aspectos tales como la concreción del área en que se realizará la explotación, así como los métodos de aislamiento del exterior, control eficaz de entradas y salidas; formas y condiciones de la correcta limpieza y desinfección de vehículos; calzado de operarios y visitantes, locales y material y utensilios en contacto con los animales, método de garantizar el agua en cantidad y calidad; sistemas apropiados para el manejo de animales; ubicación y tamaño del material de construcción; medios adecuados de aislamiento de animales sospechosos de estar afectados por enfermedades contagiosas, forma y tamaño de los estercoleros, si en las concentraciones deben o no disponer de dispositivos de ducha para caballos y asistencia veterinaria y en tal caso sus características. Resultan de plena aplicación los razonamientos de las SSTC 158/2011 y 162/2011, que encuadran en la materia básica la regulación de las condiciones de funcionamiento de las explotaciones. El art. 4.3 es, por tanto formal y materialmente básico (disposición final segunda).

El art. 4.5 desarrolla para el sector equino las condiciones necesarias para garantizar el bienestar animal, y utiliza las mismas expresiones genéricas y abiertas que fácilmente permiten apreciar la posibilidad de un posterior desarrollo normativo. Se inscribe en la materia sanidad, pues se dirige a mejorar la sanidad animal estableciendo unas mínimas medidas preventivas, y es formal y materialmente básico.

Aduce la demanda como principal razón impugnatoria del art. 6.1 y del anexo IV la previa existencia de una regulación autonómica del libro de explotación, pero ello es irrelevante para invalidar la regulación básica posterior. Ambos vienen a desarrollar lo dispuesto en los arts. 38.2, 39 y 56.2 de la Ley 8/2003. Se trata de una regulación de mínimos que tiene, además, un carácter flexible pues el párrafo segundo establece determinadas excepciones y la posibilidad de que las autoridades competentes eximan su llevanza a cierto tipo de explotaciones, mientras que los datos que deben figurar son mínimos, sin que el libro de explotación cumpla una función meramente instrumental. Al contrario, este contenido mínimo sirve para garantizar la trazabilidad de la carne de équidos debiendo incardinarse en la materia sanidad, tal y como señala la STC 158/2011.

En cuanto al art. 8.2 y el anexo III del Real Decreto 804/2011, señala el Abogado del Estado que a pesar del marcado carácter técnico que concurre en el precepto impugnado y que le obliga a ser extenso para definir las materias que comprende, deja amplio margen para el desarrollo normativo. Además los programas del anexo III son voluntarios, solo se aplican a un reducido número de animales –aquellos que se destinen a la monta natural– siendo el único efecto el de impedir que los animales que adolezcan de una calificación sanitaria oficial frente a ambas enfermedades puedan ser destinados a este tipo de

monta. A las calificaciones sanitarias se refiere el art. 44 de la Ley 8/2003. Estas se obtienen por la realización de una serie de pruebas que el anexo II detalla. En lo que se refiere a los controles analíticos con toma de muestras, el anexo III se limita a reproducir el manual de pruebas de diagnóstico y de las vacunas de la Organización Mundial de la Salud. Se trata de una medida técnica indispensable para garantizar la homogeneidad técnica que haga posible la coordinación (STC 32/1983, FJ 3).

4. Por providencia de 17 de marzo de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se cuestiona en este proceso la constitucionalidad de los apartados 3 y 5 del art. 4; el apartado 1 del art. 6; el apartado 2 del art. 8 y los anexos III y IV del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino. Entiende la Comunidad Autónoma recurrente que el Estado ha excedido sus títulos competenciales vulnerando las competencias asumidas estatutariamente. Por el contrario, el Abogado del Estado sostiene que todos los preceptos impugnados son manifestación del correcto ejercicio de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.16 CE.

2. Para resolver este conflicto debemos comenzar por realizar su encuadramiento competencial. La Generalitat de Cataluña no discute que la norma impugnada se haya dictado en ejercicio de las competencias que ostenta el Estado ex art. 149.1.13 y 16 CE, tal y como establece la disposición final segunda del Real Decreto 804/2011. Su discurso gira en torno a que los concretos preceptos impugnados han sido dictados en ejercicio de la competencia básica en materia de sanidad, que ha sido extravasada por el Estado, dada en algunos casos la obviedad y redundancia de sus determinaciones y, en otros, su prolijidad. El Abogado del Estado, aunque inicialmente señala que concurren ambos títulos competenciales para el dictado de la norma, después, al analizar los preceptos recurridos, se refiere única y exclusivamente al contemplado en el art. 149.1.16 CE, esto es, a la competencia del Estado en materia de sanidad.

Con carácter general, tal y como ha reconocido la doctrina constitucional, la competencia estatal de bases y coordinación de la planificación de la economía se proyecta en el subsector de la ganadería, habida cuenta de la relación reconocida y expresa que tiene con la política económica general (SSTC 145/1989, FJ 5; 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8 y 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 7). Así, este Tribunal ha afirmado que corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras, de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de su propia agricultura y ganadería no supongan interferencia negativa o distorsionen la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal. Y, junto a ello, este Tribunal ha reconocido la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 5).

También la doctrina constitucional ha puesto de manifiesto el juego del título competencial del art. 149.1.16 CE, en el subsector ganadería (entre otras SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3, y 158/2011, de 19 de octubre, FJ 10). Así lo reconoció este Tribunal al afirmar que las epizootias que hayan de afectar al ganado se inscriben competencialmente en la materia de sanidad (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3, y 192/1990, de 29 de

noviembre, FJ 2), competencia que comprende también las medidas de prevención y lucha contra las enfermedades de los animales, tal y como ha afirmado la STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 10. La competencia estatal de sanidad incluye el establecimiento de las bases y la coordinación.

El art. 116.1 d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye en exclusiva a la Comunidad autónoma recurrente la sanidad animal cuando no tenga efectos sobre la salud humana y la protección de los animales. Al mismo tiempo, la competencia compartida en materia de sanidad y salud pública incluye la sanidad animal con efectos sobre la salud humana [art. 162.3 b) EAC]. De ello hay que entender que la competencia sobre sanidad animal en el sector ganadero es sustancialmente una competencia sanitaria aunque se proyecte en éste ámbito. Tal y como precisó la STC 31/2010, FFJJ 59, 60 y 64, la asunción por la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas no impide el ejercicio de las exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» en los preceptos del Estatuto. En aplicación de esta doctrina, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en el apartado d) del art. 116.1 EAC están limitadas por las citadas competencias estatales, y así lo tuvo en cuenta la STC 6/2014, de 27 de enero, FJ 4.

Esto afirmado, cabe señalar que, a la hora de abordar la acomodación de los concretos preceptos impugnados al orden constitucional de competencias, debe partirse de la más específica en que estos se sustentan que es, por otra parte, la técnica utilizada en la Sentencia más reciente en materia de ganadería, la STC 6/2014.

Para esta labor, que acometeremos en los siguientes fundamentos jurídicos, se tendrá en cuenta el contenido de los preceptos impugnados y la finalidad que éstos persiguen, no sin antes rechazar el argumento de la Abogacía del Estado, según el cual el alcance de las competencias estatales sería más intenso dado que las obligaciones internacionales asumidas por el Estado obligan a reforzar la homogeneización de los aspectos técnicos y operativos. Pues bien, el reparto interno de competencias no viene prejuzgado por el Derecho comunitario europeo que, salvo excepción, reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna y el procedimiento destinado al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales. En conclusión, este tipo de cuestiones deben resolverse exclusivamente conforme a las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias, tal y como este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones. En concreto, en materia de ganadería, cabe citar por todas la STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 10.

3. Se impugna el apartado 3 del art. 4 del Real Decreto 804/2011, «condiciones generales de las construcciones e instalaciones», cuyo tenor literal es el siguiente:

«a) La explotación se situará en un área delimitada, aislada del exterior y que permita un control eficaz de entradas y salidas de vehículos, personas y animales mediante un vallado perimetral o sistemas equivalentes.

b) La explotación dispondrá de un sistema apropiado a las características de cada explotación para la correcta limpieza y desinfección de vehículos, calzado de los operarios y visitantes, y locales, material y utensilios que están en contacto con los animales.

c) Deberán disponer de agua en cantidad y calidad higiénica adecuadas para los animales y de dispositivos de reserva de agua o sistemas equivalentes que aseguren su suministro adecuado en todo caso.

d) Deberán disponer de sistemas apropiados de manejo de los animales, diseñados para facilitar la aplicación de medidas zootécnicas así como los trabajos de identificación y control.

e) Dispondrán de un almacén o área destinada específicamente al almacenamiento de piensos que evite su deterioro, la contaminación por agentes exógenos y el acceso de animales.

f) Contarán con medios adecuados para la observación y aislamiento de animales sospechosos de estar infectados por enfermedades infecciosas o infectados por las mismas, con arreglo a las características de la explotación.

g) Para la gestión de los estiércoles generados en las instalaciones de estabulación, deberán disponer de estercoleros impermeabilizados natural o artificialmente, que eviten el riesgo de filtración y contaminación de las aguas superficiales o subterráneas, con capacidad suficiente para permitir la gestión adecuada de los mismos.

h) En el caso de concentraciones de équidos para concursos o competiciones o para actividades de carácter lúdico o cultural deberán, si la autoridad competente así lo considera necesario, disponer de dispositivos de ducha para caballos y tener acceso a asistencia veterinaria.

No obstante lo anterior, lo previsto en la letra a) no será de aplicación a las poblaciones de équidos que vivan en condiciones silvestres o semi-silvestres, lo previsto en las letras b), e), f) y g) no serán de aplicación a las explotaciones equinas extensivas, y lo establecido en las letras b), d), e) y f) g) no serán de aplicación a las explotaciones equinas de pequeña capacidad aunque deberán realizar una adecuada gestión de estiércoles.»

El apartado impugnado desarrolla los arts. 36, 37 y 54 de la Ley 8/2003, de sanidad animal. En concreto el art. 36.2 de dicha Ley prevé que las condiciones sanitarias básicas que deben cumplir las explotaciones de animales serán las que establezca la normativa vigente. En todo caso, las explotaciones intensivas y los alojamientos en las extensivas deberán estar aislados, de tal forma que se limite y regule sanitariamente el libre acceso de personas, animales y vehículos. El art. 37 establece que cualquier actividad de explotación animal estará supeditada a la eliminación higiénica de efluentes, subproductos de explotación, residuos de especial tratamiento y cadáveres, de acuerdo con las normas de sanidad animal, salud pública y protección del medio ambiente. Finalmente el art. 54 al regular los requisitos para la autorización de certámenes pecuarios, que corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma en que radiquen, exige que tengan un emplazamiento higiénico, con unas instalaciones adecuadas, y estar distanciados de explotaciones ganaderas o instalaciones que puedan ser fuente o vehículo de enfermedades de los animales; disponer de medios humanos, materiales y técnicos necesarios para asegurar el correcto desarrollo del certamen, así como un centro de limpieza y desinfección en, al menos, los certámenes de ganado de carácter nacional o en los que se pretenda destinar los animales a comercio intracomunitario. Este precepto remite al reglamento para el resto de requisitos específicos.

A la vista de su contenido, no cabe duda de que la competencia estatal que se relaciona más efectivamente con el apartado impugnado es la sanidad, materia en la que el Estado dispone, ex art. 149.1.16 CE, de la capacidad para establecer las normas básicas y coordinación.

La inclusión de normas básicas en una disposición reglamentaria obliga a determinar si son formal y materialmente básicas. La disposición final quinta de la Ley 8/2003 autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de esta Ley, de manera que una interpretación sistemática de la misma debe llevar a entender que la remisión a la «normativa vigente» que realiza el art. 36.2 para la determinación de las condiciones sanitarias básicas, o la llamada del art. 37 a las «normas de sanidad animal», o finalmente la remisión al reglamento para completar los requisitos exigidos a los certámenes, lejos de establecer una reserva de competencia autonómica, como alega la Comunidad recurrente, incluye el desarrollo por el Gobierno, en una materia esencialmente técnica, de lo regulado en la propia ley en lo que sea preciso para garantizar el mínimo denominador común de aplicación en todo el territorio, que es, en definitiva, lo que supone la legislación básica. Ello no es óbice para que, aun cuando lo básico pueda, como ocurre en este caso, tener acomodo en una norma reglamentaria, le sea exigible, como a las leyes, que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida para evitar elementos de

confusión e incertidumbre (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 7). Este requisito se ve satisfecho por la disposición final segunda del Real Decreto cuestionado cuando establece que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución.

Lo señalado conduce a considerar que la Ley 8/2003 otorga cobertura al precepto impugnado, en cuanto que establece, para un concreto tipo de explotaciones ganaderas, las equinas, prescripciones técnicas sanitarias y relativas al tratamiento para la eliminación de un tipo de subproducto, el estiércol, directamente relacionado con la sanidad animal y humana, con el medio ambiente etc. Ello, junto con la afirmación de su carácter básico por la disposición final segunda del reglamento impugnado, permite entender justificado el cumplimiento de las exigencias de la normativa básica desde la perspectiva formal.

Materialmente, todas estas medidas –aislamiento y control de entradas; sistema de limpieza y desinfección; agua; sistemas de tratamiento de animales adaptados a la aplicación de medidas zootécnicas; aislamiento de alimentos para caballos; observación de animales sintomáticos, medidas de limpieza de équidos en los certámenes y medidas de eliminación del estiércol– tienen la finalidad de minimizar los riesgos sanitarios y medioambientales de todo orden que generan estas explotaciones y la eliminación de sus residuos. Ahora bien, como recuerdan las SSTC 158/2011, FJ 10, y 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 8, estas normas básicas deben ser de mínimos, pudiendo ser completadas con mayor rigor de protección por las Comunidades Autónomas sin que lo básico tenga vetado la regulación de lo obvio, redundante o propio del sentido común, pues corresponde al Estado definir el contenido material de lo básico siempre que se respeten los límites anteriormente enunciados.

Pues bien, las prescripciones que contiene el apartado impugnado utilizan conceptos indeterminados que permiten su concreción por la Comunidad Autónoma a quien corresponde la definición de los sistemas de cerramiento equivalentes al vallado, de los controles eficaces de salidas; de los sistemas de desinfección, de la cantidad y calidad del agua, de los sistemas de manejo de animales, de las características del almacén de piensos, de los medios para la observación de los animales, de las formas de impermeabilización de estercoleros y su capacidad, etc.

En consecuencia, el apartado 3 del art. 4 del Real Decreto 804/2011 no vulnera las competencias autonómicas.

4. Se impugna el apartado 5 del art. 4, «condiciones para garantizar el bienestar animal» cuyo tenor es el siguiente:

«Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte y sacrificio, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Las explotaciones dispondrán de instalaciones o sistemas apropiados que permitan, en la medida en que sea necesario y posible, la protección contra las inclemencias del tiempo y los depredadores.

b) Los materiales que se utilicen para la construcción, en particular de recintos y de equipos con los que los animales puedan estar en contacto, no deberán ser perjudiciales para los animales y deberán poderse limpiar y desinfectar a fondo.

c) Las instalaciones para alojar a los animales se construirán y mantendrán de forma que no presenten bordes afilados ni salientes, que puedan causar heridas a los animales, y que contemplen el necesario vallado en función del tipo de explotación, salvo, en este último caso, en las explotaciones extensivas, pastos y de animales silvestres o semisilvestres.

d) En el interior de las construcciones donde se alojen animales, la circulación del aire, el nivel de polvo, la temperatura, la humedad relativa del aire y la concentración de gases deben mantenerse dentro de los límites que no sean perjudiciales.

e) No se limitará la libertad de movimientos propia de los animales de manera que se les cause sufrimiento o daños innecesarios, teniendo en cuenta la edad del animal y su estado fisiológico.

f) Los animales deberán recibir una alimentación sana, que sea adecuada a su edad y especie y en suficiente cantidad con el fin de mantener su buen estado de salud y de satisfacer sus necesidades de nutrición. Todos los animales deberán tener acceso al agua, en cantidad y calidad suficiente.»

La materia más directamente afectada en este caso es la sanidad animal, en la que debe circunscribirse el bienestar animal por la estrecha relación que guarda con ésta. En concreto, el art. 4 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, determina que las Administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias para asegurar que, en las explotaciones, los animales no padezcan dolores, sufrimientos o daños inútiles, para lo que se tendrá en cuenta su especie y grado de desarrollo, adaptación y domesticación, así como sus necesidades fisiológicas y etiológicas, de acuerdo con la experiencia adquirida, los conocimientos científicos y la normativa comunitaria y nacional de aplicación en cada caso. La disposición sexta de esta Ley autoriza al Gobierno, en el ámbito de las competencias del Estado, a dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de esta Ley, y en particular, para concretar el régimen de infracciones y sanciones dispuesto en esta Ley.

Cabe concluir, por las mismas razones señaladas en relación al apartado cuarto de este mismo precepto, que esta regulación es formal y materialmente básica. Lo es formalmente a la vista de la remisión que la disposición final sexta realiza al desarrollo reglamentario del Gobierno sin perjuicio de la competencia de las Administraciones competentes para su desarrollo, y de la disposición final segunda del reglamento impugnado que afirma su carácter básico. Materialmente, porque todas las prescripciones establecidas en el apartado impugnado tienden a garantizar que los équidos no sufran dolor, padecimiento o daños inútiles, dejando un amplio margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ya que los conceptos jurídicos indeterminados que se utilizan para la determinación de las bases, tales como instalaciones apropiadas; materiales no perjudiciales, límites que no sean perjudiciales, edad del animal y estado fisiológico etc. permiten su concreción por la Comunidad Autónoma. Esta conclusión se ve corroborada, a mayor abundamiento, por la propia recurrente cuando afirma que se trata de obviedades y redundancias y que, precisamente por ello, no tienen cabida en el título de lo básico. En razón de lo expuesto, el apartado 5 del art. 4 del Real Decreto 804/2011 no vulnera las competencias de la Comunidad recurrente.

5. El art. 6.1 del reglamento impugnado establece:

«El libro de explotación, que podrá ser llevado de forma electrónica, deberá tener un formato aprobado por la autoridad competente y deberá contener los datos mínimos que se indican en el anexo IV. No obstante lo anterior, el libro de explotación de los mataderos podrá no incluir los datos contenidos en los párrafos b), f), g), j), k) y l) del anexo IV, debiendo, además, en cualquier caso, retener el DIE del animal sacrificado, y hacer constar en el libro de explotación que se ha comprobado que en el DIE adjunto consta expresamente, en la parte II de su sección IX, que se trata de un animal destinado desde su origen al sacrificio para consumo humano. Lo señalado en este apartado se entenderá sin perjuicio del resto de comprobaciones de las restantes secciones del DIE y sin perjuicio del resto de información que debe tener en su poder a efectos del cumplimiento del Real Decreto 361/2009, de 20 de marzo, por el que se regula la información sobre la cadena alimentaria que debe acompañar a los animales destinados a sacrificio, y de acreditación de lo exigido en el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza y, en este

último caso, a partir del 1 de enero de 2013, en el Reglamento (CE) n.º 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre de 2009.»

El tenor del anexo IV titulado «contenido mínimo del libro de explotación, es el siguiente:

- «a) Código REGA de la explotación.
- b) Nombre, coordenadas geográficas y/o dirección de la explotación.
- c) Identificación del titular, NIF, pasaporte o tarjeta de residencia, dirección completa y, en su caso, teléfono fijo y/o móvil, y/o fax.
- d) Códigos de identificación de los animales presentes en la explotación, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1515/2009, de 2 de octubre.
- e) Especie, sexo, raza y fecha de nacimiento del animal.
- f) Inspecciones y controles: fecha de realización, motivo, número de acta, en su caso, e identificación del veterinario actuante.
- g) Nacimientos y muertes en la explotación con la fecha del suceso.
- h) Posibles incidencias en la identificación de los animales.
- i) Entrada de animales: fecha, código de la explotación de procedencia, identificación del animal número de guía, certificado sanitario o documento de traslado, identificación del transportista y número de matrícula del vehículo y, en su caso, de la parte del medio de transporte que contenga a los animales.
- j) Salida de animales: fecha, código de la explotación de destino, identificación del animal y número de guía, certificado sanitario o documento de traslado.
- k) Identificación de las personas al cuidado de los animales.
- l) Nombre, apellidos y firma del representante de las autoridades competentes que haya comprobado el registro y la fecha en la que se llevó a cabo la comprobación.»

El art. 6.1 impugnado así como el anexo, que determina el contenido mínimo del libro de explotación, deben analizarse en el contexto que establece la Ley 8/2003, de sanidad animal. El art. 38 de la citada Ley regula el registro y libro de explotación, sobre el que tienen competencias las Comunidades Autónomas en la que radiquen las explotaciones, aunque contempla la existencia de un registro nacional de carácter informativo, directamente relacionado con el sistema de identificación (art. 39 de la Ley 8/2003) de las especies animales a la que nuestro Estado viene obligado por la Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales, incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 205/1996, de 9 de febrero, por el que se establece un sistema de identificación y registro de las especies bovina, porcina, ovina y caprina. Esta obligación del derecho europeo ha sido ampliada por el Estado español, en la Ley de sanidad, a todas las explotaciones ganaderas ubicadas en España, siendo el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, el que regula este registro (REGA), así como los datos necesarios para llevar a cabo las inscripciones y la caracterización del código de identificación de cada explotación. El registro general de explotaciones ganaderas se nutre de los datos obrantes en los registros gestionados por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

La materia en la que se inscribe el apartado impugnado tiene, en consecuencia, directa conexión con la sanidad animal a la que sirve la identificación de las especies, pues tal y como este Tribunal afirmó en la STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 11: «No existe duda, por tanto, que la identificación del ganado forma parte de un conjunto de medidas sanitarias dirigidas a la prevención y lucha contra las enfermedades de los animales, siendo más específica esta finalidad que otras de orden económico o medioambiental que, sin duda, también están presentes». El apartado impugnado es formalmente básico, pues constituye un desarrollo para las explotaciones equinas de la previsión de los arts. 38 y 39 de la Ley 8/2003, amparado por la disposición final quinta de esta norma legal. Y es materialmente básico pues se limita a establecer cuándo es exigible, a determinar que podrá ser llevado de forma electrónica, que deberá tener un

formato aprobado por la autoridad competente y deberá contener los datos mínimos que se indican en el anexo IV, según el tipo de explotación, dejando un margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas. En concreto, es necesaria la determinación de los datos mínimos para que el registro general de explotaciones ganaderas pueda cumplir su función informativa, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma recurrente pueda ampliarlos en aquello que considere necesario para el ejercicio de sus competencias y, en especial, de la asumida en materia de ganadería.

6. Se impugna el apartado 2 del art. 8 del Real Decreto 804/2011 («El programa de control se realizará de acuerdo a lo establecido en las partes I y II del anexo III») y el anexo III.

Este apartado se inscribe en el art. 8, relativo a los programas sanitarios de control oficial de enfermedades equinas y de vigilancia epizootiológica, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma. El anexo III regula los programas de control oficial frente a dos enfermedades de transmisión sexual, la arteritis viral equina (parte I) y la metritis contagiosa equina (parte II), estableciendo qué caballos, de todos los reproductores, están sujetos al programa –los destinados a la monta natural–, la periodicidad del control analítico y las condiciones para realizarlo, las técnicas analíticas a utilizar para la identificación del virus; las calificaciones sanitarias; las normas para la cubrición, y el protocolo sanitario para realizar las vacunaciones.

La materia afectada es sin duda la sanidad, en la que se inscriben las enfermedades animales y las técnicas preventivas de las mismas (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 10). Alega la Comunidad recurrente que el art. 8.2, puesto en relación con el anexo III, establece una regulación de las competencias de ejecución autonómicas que determina su ejercicio cuando se trata de enfermedades que no tienen incidencia sobre la salud humana por lo que no requerirían de una función de coordinación tan intensa.

Sobre la función de coordinación, en concreto en materia sanitaria, este Tribunal ya afirmó en la STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2 que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. Por ello, aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de las bases, y presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad. El Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetarlas, pues ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas. En definitiva, debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.

Debe observarse que la regulación técnica que incluye el anexo III sólo afecta al control de la arteritis viral equina y la metritis contagiosa equina, quedando el resto de las enfermedades mencionadas en el anexo II sujetas a los programas de vigilancia epizootiológica que las Comunidades Autónomas establezcan. Si a ello se añade que los programas afectan a un número muy limitado de animales y contienen normativa técnica que pretende garantizar, a través incluso de la remisión a protocolos internacionales de los sistemas de análisis, la fiabilidad de los controles a efectos de impedir la extensión de estas dos enfermedades, no cabe afirmar que las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de vigilancia sanitaria animal hayan sido predeterminadas o vaciadas de contenido. Por tanto, ni el art. 8.2 ni el anexo III del reglamento impugnado vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto positivo de competencias interpuesto por la Generalitat de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5937-2011

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debemos manifestar nuestra discrepancia con la Sentencia dictada, por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y que expresamos a continuación.

En primer lugar, consideramos que la Sentencia hubiera debido abordar el encuadramiento de la presente controversia en el sistema material de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de forma mucho más precisa y cuidadosa en relación tanto con los preceptos constitucionales y estatutarios aplicables como con la doctrina constitucional al respecto.

La Sentencia aborda esta cuestión en su fundamento jurídico 2 y lo hace de una forma extremadamente somera, sin examinar con el detalle y la precisión que hubieran resultado necesarios, los títulos autonómicos que se relacionan con la competencia estatal en materia de sanidad ex art. 149.1.16, que es la aquí concernida. La Sentencia solventa la cuestión con la mera cita de los títulos autonómicos de los arts. 116.1 d) y 162.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y la afirmación de que «la competencia sobre sanidad animal en el sector ganadero es sustancialmente una competencia sanitaria aunque se proyecte en éste ámbito», para luego concluir que «las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en el apartado d) del art. 116.1 EAC están limitadas por las citadas competencias estatales, y así lo tuvo en cuenta la STC 6/2014, de 27 de enero, FJ 4».

Ahora bien, en su dicción literal el art. 116.1 d) EAC atribuye a la Comunidad Autónoma, en el marco de sus competencias sobre agricultura y ganadería, la competencia exclusiva en materia de «sanidad vegetal y animal cuando no tenga efectos sobre la salud humana y la protección de los animales». Paralelamente, en el art. 162.3 b) EAC, la competencia compartida se circunscribe a la «sanidad animal con efectos sobre la salud humana». Interesa advertir que la sanidad animal sin efectos sobre la salud humana no se concibe por el Estatuto de Autonomía de Cataluña como parte integrante de la «sanidad» y la «salud pública», sino de la «agricultura y ganadería». Por su parte la sanidad animal con efectos sobre la salud humana se integra en la materia «sanidad», más específicamente la «salud pública». Es cierto que la referencia del art. 116 EAC al 149.1.16 CE evidencia que la «sanidad animal que no tenga efectos sobre la salud humana» no queda, como podría parecer en primera instancia, circunscrita, respecto al título de intervención estatal, al mero

ámbito de la ordenación de la economía del sector primario sino también vinculada al título constitucional de «sanidad».

Señalado lo anterior, es claro que, atendiendo al objeto y finalidad de las normas impugnadas, nos hallaríamos en el ámbito del art. 149.1.16 CE en relación con lo dispuesto en el art. 116.1 d) EAC. Así, el adecuado encuadramiento competencial requería interpretar el alcance de las citadas competencias autonómicas cuando no esté comprometida la salud humana, como es el caso. La Sentencia no lleva a cabo esta operación, más que de modo somero y por referencia a jurisprudencia anterior, que no se cita correctamente y que no se ha adentrado en el análisis de los citados títulos competenciales estatutarios, que específicamente acotan un ámbito de competencias a favor de la Comunidad Autónoma lógicamente más intenso cuando no está en juego la salud humana. En cuanto a lo primero estimamos que la correcta lectura de la doctrina de las SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3; 192/1990, de 29 de noviembre, FJ 2; y 158/2011, de 19 de octubre, FJ 9, lleva a conclusiones mucho más matizadas respecto al alcance de la competencia estatal, pues aunque, conforme a la doctrina las epizootias que hayan de afectar al ganado se inscriben competencialmente en la materia de sanidad, eso no puede servir para legitimar cualquier tipo de medida estatal. De hecho las examinadas en las Sentencias citadas se referían esencialmente a medidas de naturaleza coordinadora, que presupone la actuación autonómica, o preventivas y, en este caso, es patente que, al menos alguna de las normas impugnadas, exceden, con mucho, dichos ámbitos.

Hay también un segundo problema de principio en la Sentencia, que consiste en su argumentación acerca de la necesaria «densidad normativa» de las bases estatales. En nuestra opinión esta construcción, en la que late la idea de que lo que es obvio ha de ser necesariamente básico, se sitúa a espaldas de la doctrina constitucional sobre la noción de lo básico. Como es conocido esa doctrina ha tenido un desarrollo muy extenso y matizado, que entre otras cosas implica la necesidad de analizar en una perspectiva forzosamente casuística el contenido de cada precepto calificado como básico, en el contexto de las finalidades a las que sirve y de su propio contenido. Es cierto que esa aproximación en la práctica ha dado como resultado una interpretación no precisamente restrictiva del alcance de lo básico en la doble perspectiva material y formal, pero estimamos que el Tribunal debiera evitar utilizar argumentos que, con escaso fundamento en su doctrina, pueda expandirla todavía más, lo que sucedería si se consagra esta idea de la escasa densidad normativa como consustancial a lo básico.

La combinación de ambos elementos, produce como resultado un enjuiciamiento más que condescendiente con la regulación estatal que conduce a la desestimación integral del conflicto, cuando una adecuada delimitación competencial y un entendimiento de lo básico ajustado a los parámetros de nuestra doctrina hubiera debido conducir a conclusiones algo diferentes. Ello es particularmente patente en el caso de los arts. 4.5 y 8.2 en su remisión al anexo III.

En cuanto al primero de ellos, relativo a las denominadas «condiciones para garantizar el bienestar animal», la Sentencia simplemente afirma que «la materia más directamente afectada en este caso es la sanidad animal, en la que debe circunscribirse el bienestar animal por la estrecha relación que guarda con ésta». A nuestro juicio, la inclusión sin matices de la materia «bienestar animal» en la «sanidad animal» y, con ello, en el ámbito de la legislación básica en materia de sanidad (art. 149.1.16 CE) es un nuevo ejemplo de injustificada expansión de la competencia estatal, en la medida en que la Sentencia no repara solo en que el tratamiento de la «protección de los animales» figura en el Estatuto de Autonomía de Cataluña como competencia exclusiva autonómica, cuanto tampoco en que resulta evidente que, dado el tenor literal del precepto, no se refiere a cuestiones relacionadas con epizootias a las que, según la doctrina que la Sentencia dice aplicar, sería de aplicación el título estatal en materia de sanidad. El bienestar animal, que ha sido objeto de amplia regulación en el Derecho europeo, tiene una regulación cuidadosamente limitada por razones competenciales en la Ley estatal 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Quiere decirse con ello que no se trata de negar la competencia del Estado

para regular determinados aspectos del bienestar animal, pero consideramos a todas luces excesivo reconducir toda la regulación al ámbito de la competencia estatal sobre legislación básica en materia de sanidad, como parece apuntar la Sentencia.

Finalmente, el razonamiento de la Sentencia acerca del anexo III impugnado es sumamente discutible pues, en esencia, lo que viene a sostenerse es que la detallada regulación del programa de control que contiene sólo afecta a dos enfermedades y que, puesto que el resto de las previstas en la norma quedan sujetas a los programas de vigilancia epizootiológica que las Comunidades Autónomas establezcan, eso hace que no se vulneren sus competencias. Pero eso no es, en realidad, lo que debía resolverse, sino que lo hubiera debido determinarse es la razón por la que era necesaria esa detallada intervención estatal en relación, precisamente, con esas dos enfermedades, para lo que es absolutamente indiferente que, con respecto a las restantes, no se vulnerasen las competencias autonómicas. Antes al contrario, el contraste entre los anexos II y III del Real Decreto hace todavía más necesaria una indagación que la Sentencia renuncia a realizar, consagrando, nuevamente, una interpretación sumamente expansiva de las competencias estatales.

Y en ese sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil quince.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—
Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.