



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 9/2011, de 27 de setembre,
sobre el Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula
l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les
explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí (BOE núm. 157, de 2 de juliol de 2011).

ANTECEDENTS

1. El dia 14 de setembre de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1646) un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 13 de setembre de 2011, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre els articles 4.3, 4.5, 6.1, 8.2, 8.3 i 11, i els annexos III i IV del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí.

Amb anterioritat, en data 30 d'agost de 2011, el Govern de la Generalitat va formular al Govern de l'Estat, contra l'esmentat Reial decret 804/2011, el requeriment previ d'incompetència que s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. A la data d'emissió d'aquest Dictamen no ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta.

El sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar el conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 15 de setembre de 2011, després d'examinar i de debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen presentada al Consell, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el vicepresident Joan Egea Fernández.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 27 de setembre de 2011.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Com s'ha indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb determinats preceptes continguts en el Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí (en endavant, Reial decret 804/2011).

Es tracta d'un tipus de dictamen previst en els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), que s'emet amb caràcter previ al plantejament, pel Govern de la Generalitat, d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional.

2. Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic farem referència, en primer lloc, al Reial decret 804/2011 i al context normatiu en què se situa. Seguidament, descriurem el contingut dels preceptes objecte de la sol·licitud del Govern que susciten dubtes

d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, per passar després a exposar els motius que la fonamenten. Finalment, avançarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

3. El Reial decret 804/2011 es dicta, segons el seu preàmbul, «en virtut de l'habilitació que conté la disposició final cinquena de la Llei 8/2003, de 24 d'abril, i en desplegament, en els aspectes de benestar animal, de la Llei 32/2007, de 7 de novembre». Totes dues lleis, la 8/2003, de sanitat animal, i la 32/2007, per a la cura dels animals, en la seva explotació, transport, experimentació i sacrifici, en les seves respectives disposicions finals primera i segona, es declaren dictades en exercici de competències bàsiques, excepte en el cas d'alguns preceptes que es declaren fonamentats en altres competències estatals, i no han estat impugnades davant el Tribunal Constitucional. El Reial decret objecte de dictamen, per la seva banda, en la disposició final segona, esmenta com a títol competencial «l'article 149.1.13a i 16a de la Constitució, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i de bases i coordinació general de la sanitat, respectivament».

Amb aquest fonament competencial, el Reial decret 804/2011, a l'article 1, afirma que el seu objecte és establir «[l]es normes bàsiques d'ordenació de les explotacions equines on es mantinguin èquids, en matèria de registre d'explotacions, infraestructura zootècnica i de sanitat i benestar animal» i «[l]es bases del Pla sanitari equí respecte de les malalties que preveu l'annex II». Això ho fa mitjançant dotze articles, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

Com indica el títol mateix del Reial decret 804/2011, que declara regular «l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines» i establir «el Pla sanitari equí», el contingut d'aquest reglament,

encara que divers, està centrat en les explotacions ramaderes del sector equí i en la prevenció i el control de determinades malalties en aquest sector. Quant a les explotacions ramaderes, es defineixen (art. 2), es classifiquen (annex I, per remissió de l'art. 3) i es regulen pel que fa a les condicions mínimes que han de reunir (art. 4 i disp. transitòria única), al seu registre (art. 5 i disp. final primera), al seu llibre d'explotació (art. 6 i annex IV) i a determinades obligacions dels seus titulars i dels propietaris dels èquids (art. 7). Per la seva part, com a integrants del Pla sanitari equí, conté normes sobre programes sanitaris en relació amb certes malalties (art. 8 i annexos II i III), sobre el «laboratori nacional de referència» per a aquestes mateixes malalties (art. 11), sobre informació sanitària que s'ha d'incloure en el registre d'identificació individual d'animals equins (art. 9) i sobre condicions sanitàries del cobriment (art. 10). Així mateix, l'article 12 remet al règim sancionador de les dues lleis bàsiques que es despleguen i a la normativa corresponent de les comunitats i ciutats autònomes, i la disposició addicional única regula el supòsit dels animals abandonats.

Aquest Reial decret, a més d'establir el Pla sanitari equí, dota, doncs, aquest sector, d'una normativa estatal específica sobre les seves explotacions, que substitueix la continguda fins aleshores al Decret 1119/1975, de 24 d'abril, sobre autorització i registre de nuclis zoològics, establiments per a la pràctica de l'equitació, centres per al foment i la cura d'animals de companyia i similars, i a l'Ordre de 28 de juliol de 1980, per la qual es donen normes sobre nuclis zoològics, establiments per a l'equitació, centres per al foment i cura d'animals de companyia i similars; mentre que no impedeix l'aplicació a aquest sector de normativa més general continguda, per exemple, en el Reial decret 348/2000, de 10 de març, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic la Directiva 98/58/CE, relativa a la protecció dels animals en les explotacions ramaderes, o el Reial decret 479/2004, de 26 de març, pel qual s'estableix i regula el Registre general d'explotacions ramaderes, que resulta modificat pel Reial decret objecte de dictamen. A Catalunya, la matèria està regulada

pel Decret 61/1994, de 22 de febrer, sobre regulació de les explotacions ramaderes, i l'Ordre de 28 de novembre de 1988, de creació del Registre de nuclis zoològics de Catalunya. Tant les unes com les altres, les normes estatals i les autonòmiques, estan subjectes a una abundant normativa comunitària sobre animals en general i èquids en particular, com és la Directiva transposada pel Reial decret 348/2000 citat.

4. Un cop s'han exposat breument les línies generals del Reial decret 804/2011 i el context normatiu en què se situa, descriurem el contingut dels preceptes sobre els quals el Govern ens sol·licita dictamen.

L'article 4.3 regula les condicions generals que han de complir les construccions i les instal·lacions integrants de les explotacions equines. Aquí, amb certes excepcions per a les poblacions d'èquids silvestres o semisilvestres, les explotacions extensives i les de petita capacitat, s'exigeix a aquestes explotacions que se situïn en àrees delimitades, aïllades i que permetin un control eficaç d'entrades i sortides; i que disposin d'una sèrie d'elements: un sistema apropiat per a la neteja i desinfecció de vehicles, del calçat, i dels locals, del material i dels estris que estiguin en contacte amb els animals; aigua i dispositius que n'assegurin el subministrament; sistemes apropiats de maneig dels animals; una àrea específica per a l'emmagatzematge de pinsos que n'eviti el deteriorament, la contaminació i l'accés d'animals; mitjans adequats per a l'observació i l'aïllament d'animals dels quals se sospiti o es tingui la certesa que estan infectats per malalties infeccioses; femers impermeabilitzats que evitin la filtració i la contaminació de les aigües superficials o subterrànies; i, en el cas dels concursos o activitats culturals o lúdiques en què l'autoritat competent ho consideri necessari, dispositius de dutxa per a cavalls i accés a l'assistència veterinària.

L'article 4.5 estableix determinades condicions per garantir el benestar animal que han de complir les explotacions equines: disposar d'instal·lacions o sistemes de protecció contra les inclemències del temps i els depredadors; estar construïdes amb materials que no siguin perjudicials per als animals i que es puguin netejar i desinfectar a fons; allotjar els animals en instal·lacions que no presentin vores afilades ni sortints i que prevegin el tancat necessari excepte, en aquest últim cas, en les explotacions extensives, les pastures i les d'animals silvestres o semisilvestres; allotjar els animals en construccions on la circulació de l'aire, el nivell de pols, la temperatura, la humitat relativa de l'aire i la concentració de gasos es mantinguin en límits no perjudicials; no limitar la llibertat de moviments pròpia dels animals de manera que se'ls causi sofriment o danys innecessaris; i proporcionar als animals una alimentació sana, adequada i suficient, i aigua en quantitat i qualitat suficients.

L'article 6.1 determina que el llibre d'explotació, que pot ser portat electrònicament, ha de tenir un format aprovat per l'autoritat competent i ha de contenir les dades mínimes que s'indiquen en l'annex IV, amb criteris específics per als escorxadors.

L'article 8.2 imposa que el programa de control sanitari oficial de les malalties incloses en la part A de l'annex II (l'arteritis viral equina i la metritis contagiosa equina) s'ha de dur a terme segons el que estableix per a cada una d'aquestes malalties l'annex III.

L'article 8.3 atribueix al Comitè Nacional del Sistema d'Alerta Sanitària Veterinària l'examen i l'elevació a les autoritats competents de recomanacions o propostes en relació amb el programa de vigilància epizootiològica oficial de les malalties incloses en la part B de l'annex II, és a dir, la pesta equina africana, l'encefalitis del Nil occidental, la durina (*Trypanosoma equiperdum*), l'encefalomielitis equina (totes les varietats,

incloent-hi la veneçolana), l'anèmia infecciosa equina, el borm, la grip equina, la piroplasmosi equina, la rinopneumonitis equina i la surra (*Trypanosoma evansi*).

L'article 11 designa el Laboratori Central de Sanitat Animal del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí com a «laboratori nacional de referència» per a les malalties incloses en les dues parts de l'annex II.

L'annex III regula els programes de control sanitari oficial de l'arteritis viral equina (a la seva part I) i de la metritis contagiosa equina (a la seva part II), és a dir, de les malalties de la part A de l'annex II.

L'annex IV fixa el contingut mínim del llibre d'explotació, amb dotze apartats que exigeixen diverses dades relatives a l'explotació i als seus titulars, als animals i a les persones que en tenen cura, a les inspeccions i controls realitzats i a les comprovacions del registre fetes per les autoritats competents.

5. En relació amb aquests preceptes, els motius que el Govern al·lega en la seva sol·licitud de dictamen i, de manera més àmplia, en el requeriment d'incompetència annex a la sol·licitud, per justificar els seus dubtes de constitucionalitat i estatutarietat, són, en primer lloc, que estableix normes bàsiques «amb un grau de detall tal que suposa una invasió de les competències de la Generalitat ja que exclou les possibilitats d'una regulació de desenvolupament en aquest àmbit», per tractar-se «d'una regulació excessivament pormenoritzada i d'un nivell de concreció que no deixa espai per a un possible desplegament normatiu de la Generalitat dins l'àmbit competencial que li correspon en matèria de ramaderia i sanitat animal, principalment». Els preceptes que podrien tenir aquest defecte serien, segons el Govern, els articles 4.3, 4.5, 6.1 i 8.2, i l'annex III, al qual remet l'últim dels articles esmentats. D'altra banda, el Govern també planteja que

«[l]es funcions de supervisió individualitzada que s'atribueixen al Comitè Nacional del Sistema d'Alerta Sanitària Veterinària sobre els plans autonòmics, que estan previstes a l'apartat 3 del mateix article 8 del Reial Decret, també plantegen crítiques competencials ja que es tracta d'una funció que depassa les competències coordinadores que corresponen a l'Estat en aquest àmbit». Finalment, «[s]obre la designació del Laboratori Central de Sanitat Animal del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, situat a Algete (Madrid), prevista a l'article 11 del Reial Decret, es constata que no s'ha tingut en compte l'existència de laboratoris de les Comunitats Autònomes que també podien haver estat designats, ni s'ha tingut en compte la necessària intervenció de la corresponent conferència sectorial en el procediment de presa d'aquest tipus de decisió tenint en compte la incidència de l'actuació d'aquests laboratoris en les competències autonòmiques en aquesta matèria». Els títols competencials invocats per la Generalitat són els continguts a l'article 116.1.d EAC (competència exclusiva —respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències ex 149.1.13 i .16 CE—, sobre ramaderia, que inclou específicament la sanitat animal, en els casos en què no tingui efectes sobre la salut humana, i la protecció dels animals), a l'article 162.3.b EAC (competència compartida sobre salut pública, que inclou la salut animal amb efectes sobre la salut humana) i a l'article 152 EAC (competència sobre planificació, ordenació i promoció de l'activitat econòmica).

6. Per tal de donar adequada resposta als dubtes plantejats en la sol·licitud de dictamen, i seguint l'estructura que hem emprat en anteriors pronunciaments d'aquest Consell, en el fonament jurídic segon analitzarem els títols competencials invocats en el Reial decret i en la petició del Govern a fi de determinar quin d'aquests és el títol prevalent en què s'han d'enquadrar els preceptes objecte de dictamen, d'acord amb la doctrina constitucional aplicable. Seguidament, en el fonament jurídic tercer i últim, procedirem a

examinar els articles objecte de dictamen a partir dels paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats prèviament.

Segon. El marc competencial de la sanitat i el benestar animals

1. En relació amb l'establiment de normes relatives a la prevenció i el control de certes malalties incloses en un pla sanitari per al sector dels èquids i amb la regulació de les instal·lacions equines des del punt de vista higienicosanitari i de benestar dels animals —que són els objectes principals del Reial decret examinat—, hem de centrar la nostra anàlisi en els títols que han estat adduïts per la norma objecte de dictamen i en els que invoca el Govern de la Generalitat.

En aquest procés analític, com que ens trobem davant la invocació d'una pluralitat de títols, seguint el que ha estat pràctica consolidada d'aquest Consell (vegeu, per tots, els DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 1.3, i 7/2011, de 13 de setembre, FJ 2.1, amb citació de la jurisprudència constitucional més rellevant), haurem de procedir a determinar el títol prevalent en cadascun dels preceptes qüestionats. Això anterior ho farem a partir del seu contingut objectiu i de la seva finalitat, i tenint en compte que estan continguts en una norma reglamentària que, de forma genèrica i sense dificultat, es pot enquadrar en la matèria «ramaderia». Es tracta, concretament, d'un subsector d'aquesta, que, com s'anuncia a la primera frase del preàmbul del Reial decret sotmès al nostre dictamen, és: «La ramaderia basada en l'explotació de l'equí».

La disposició final segona del Reial decret 804/2011, segons ja ha quedat exposat, estableix que es dicta a l'empara d'allò que preveu l'article 149.1 CE en els seus subapartats 13, sobre la competència exclusiva de l'Estat en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat

econòmica, i 16, sobre la competència exclusiva de l'Estat en matèria de bases i coordinació general de la sanitat. Davant d'això, el Govern de la Generalitat invoca, en primer lloc, l'article 116.1.d EAC, relatiu a la competència exclusiva sobre ramaderia, que, en tot cas, inclou la sanitat animal, en els casos en què no tingui efectes sobre la salut humana, i la protecció dels animals, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'esmentat article 149.1.13 i .16 CE. Invoca també l'article 162.3.b EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre l'ordenació, planificació, determinació, regulació i execució de les mesures i les actuacions destinades a preservar, protegir i promoure la salut pública en tots els àmbits, incloent-hi la sanitat animal amb efectes sobre la salut humana. I, en darrer lloc, en allò que pogués afectar els aspectes econòmics de les explotacions ramaderes, el Govern al·lega l'article 152 EAC, que, pel que aquí interessa, atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya (apt. 2) i l'establiment de la planificació de l'activitat econòmica a Catalunya en el marc de les directrius que estableixi la planificació general de l'Estat (apt. 3).

2. Començarem la nostra anàlisi pels títols que invoca el mateix Reial decret 804/2011, el primer dels quals és l'article 149.1.13 CE. Una primera aproximació ja ens permet afirmar que cap dels preceptes del Reial decret que susciten dubtes de constitucionalitat no pot trobar empara en l'esmentada norma constitucional. I això perquè, tot i que és innegable que la ramaderia és un sector que forma part de l'economia, sobre el qual l'Estat pot intervenir (com reconeix també l'art. 116.1 EAC), el cert és que cap d'aquests preceptes no compleix el requisit, exigint pel Tribunal Constitucional, de tenir una incidència prou important i rellevant per al desenvolupament de l'activitat econòmica general (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4, i el nostre Dictamen 2/2011, de 21 de març, FJ 2). En

aquest sentit, el Tribunal Constitucional (STC 45/2001, de 15 de febrer) ha declarat, també respecte de la ramaderia, que:

«[E]n supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de "ganadería", y una genérica competencia estatal, en materia de "ordenación general de la economía", primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, y 128/1999, de 1 de julio, entre otras).» (FJ 8)

En síntesi, tal com ha reconegut la mateixa jurisprudència constitucional, la competència estatal relativa a l'ordenació general de l'economia respon al principi d'unitat econòmica i inclou la definició de les línies d'actuació tendents a assolir els objectius de política econòmica global o sectorial (STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 2). Això es concreta en la determinació de les línies directrius i dels criteris globals d'ordenació d'un sector concret de l'economia i també en les actuacions o mesures específiques que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins aquell sector (STC 95/2001, de 5 d'abril, FJ 3, i 124/2003, de 19 de juny, FJ 3). A títol d'exemple i també en relació amb el sector agropecuari, la STC 14/1989, de 26 de gener, ha considerat que corresponia a l'Estat la fixació de «las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional y, entre ellas, las que definan la política general de precios y abastecimientos» (FJ 3).

Per justificar la vinculació dels preceptes qüestionats amb l'activitat econòmica general no n'hi ha prou, òbviament, amb les afirmacions genèriques que conté el preàmbul del Reial decret, relatives a l'auge de l'equí en el sector de l'oci, a l'aptitud per a la producció càrnia o per al treball en algunes zones del país, ni a la incidència que pot tenir en les polítiques de

desenvolupament rural, invocada també abstractament pel mateix preàmbul. Tampoc el fet que una afectació generalitzada a la població equina per alguna d'aquestes malalties pugui causar pèrdues econòmiques a aquest subsector de la indústria (sobretot en l'àmbit esportiu i de l'oci, atès el poc pes que tenen el seu sector carni i el del treball amb aquests animals) no converteix la regulació tecnicosanitària en una norma que tingui per finalitat l'ordenació general de l'activitat econòmica.

És a dir, sense qüestionar que el sector equí constitueixi una realitat material complexa, en tant que s'hi integren diferents sectors econòmics que fan ús d'aquests animals, ni tampoc que sigui un sector que s'ha anat decantant, cada cop més, des de la funció productiva cap a la dels serveis, entenem que els preceptes objecte del present Dictamen no s'adrecen a l'establiment d'una ordenació econòmica del sector equí. Ans al contrari, es tracta d'una ordenació estrictament higienicosanitària i de benestar dels animals.

Així, l'anàlisi específica del contingut dels preceptes objecte del present Dictamen ens confirma que cap d'aquests no té una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. Efectivament, regular, com fa l'apartat 3 de l'article 4, les condicions higienicosanitàries que han de complir les construccions i les instal·lacions de les explotacions equines no equival a regular l'activitat econòmica general ni tan sols la sectorial. El mateix s'ha de dir de l'apartat 5 d'aquest article, el qual fixa les mesures que les instal·lacions equines han d'adoptar des de la perspectiva del benestar dels animals, és a dir, per tal d'assegurar que no tinguin dolors, patiments o danys inútils. De la mateixa manera, el contingut de l'article 6.1 i, per remissió, de l'annex IV, ambdós relatius al llibre d'explotació, ens indica que no pretenen disciplinar la incidència econòmica d'aquesta matèria. Finalment, l'article 8.2 i .3 i, per remissió, l'annex III, així com també l'article 11, afecten exclusivament aspectes relatius a la sanitat animal: els primers preveuen els programes de control i de vigilància sanitaris, i l'article 11, la

designació del «laboratori nacional de referència» per a les malalties equines de l'annex II.

L'altre títol competencial que invoca el Reial decret sotmès al nostre Dictamen és el relatiu a les bases i la coordinació general de la sanitat (art. 149.1.16 CE). Precisament, el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de delimitar amb precisió l'abast d'aquest títol en l'àmbit de la sanitat animal, més concretament en relació amb la regulació relativa a les substàncies i els productes que intervenen en l'alimentació dels animals, i exigeix per a la seva aplicació una incidència directa de la matèria regulada sobre la salut humana. I és en aquest sentit que ha afirmat que:

«[N]aturalmente, para que entre en juego el título de sanidad es requisito indispensable que se trate de alimentos producidos para animales con incidencia en la salud humana.» (STC 67/1996, de 18 d'abril, FJ 2)

D'aquí, ja se'n pot extreure una primera conclusió: només serà constitucionalment legítima, en el cas que ens ocupa, la intervenció de l'Estat a l'empara de l'article 149.1.16 CE, si les normes qüestionades relatives a la sanitat i al benestar animals tenen incidència en la salut humana. Perquè es produeixi aquesta incidència de la sanitat animal (ramaderia) sobre el títol competencial de sanitat, entès, insistim, com el referit a la salut de les persones, el vincle amb aquesta no pot ser llunyà, mediat ni de poca entitat.

Tot i que el preàmbul del Reial decret 804/2011 no fa cap al·lusió a la possibilitat d'aquest tipus d'incidència sobre les persones, una anàlisi —ara des de la perspectiva de la sanitat— dels preceptes que presenten dubtes de constitucionalitat ens permet afirmar que algun d'aquests regula, efectivament, matèries referides a la sanitat animal amb incidència directa sobre la salut humana. Ens referim, concretament, a l'apartat 2 de l'article 8 (programes de control de l'arteritis viral equina i de la metritis contagiosa

equina) i a l'apartat 3 del mateix article (programa de vigilància epizootiològica oficial de les malalties incloses en la part B de l'annex II). Raons idèntiques justifiquen també una possible incidència en la salut humana de la matèria regulada per l'article 11, ja que el «laboratori nacional de referència» ho és per a aquestes mateixes malalties.

En aquest sentit, és evident que tot allò que es relaciona amb les zoonosis (les malalties que els animals poden transmetre als humans) es veu afectat pel títol genèric de sanitat (art. 149.1.16 CE). I també és aquest el cas de les epizoòties, és a dir, les malalties que afecten simultàniament un gran nombre d'animals, ja que tenen una connexió amb la salut humana a través de la higiene i la salut alimentàries, en la mesura que la carn procedent d'èquids infectats per alguna d'aquestes malalties no és apta per al consum humà (annex I, secció II, cap. III i, específicament per al borm, la secció III, cap. IX del Reglament CE núm. 854/2004 del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril, pel qual s'estableixen normes específiques per a l'organització de controls oficials dels productes d'origen animal destinats al consum humà, modificat pel Reglament d'execució UE núm. 739/2011 de la Comissió, de 27 de juliol).

En aquesta línia, i a títol exemplificatiu, l'article 8 de la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, ja havia vinculat el control alimentari i les zoonosis amb la salut humana, en considerar activitat bàsica del sistema sanitari la que pugui incidir en l'àmbit propi de la veterinària de salut pública respecte del control d'higiene alimentària, i també la prevenció i la lluita contra la zoonosi i les tècniques necessàries per evitar riscos en els humans deguts a la vida animal o a les seves malalties.

La connexió entre la sanitat i les epizoòties l'ha establert també la STC 192/1990, de 29 de novembre, la qual, després d'assenyalar que la sanitat animal té una incidència molt més directa en la sanitat (de l'art. 149.1.16

CE) que la que pot tenir la sanitat vegetal, afirma que en la primera és molt més present la competència de l'Estat perquè:

«[C]omo hemos dicho antes en la STC 32/1983, aunque las epizootias hayan de afectar al ganado es obvio que la coordinación de las medidas para combatirlas es también competencia en materia de sanidad. Ello significa que resulta obligado tomar en consideración, al analizar la Orden en conflicto, no sólo el título competencial de la agricultura, competencia exclusiva de la Generalidad, sino también el título competencial que al Estado corresponde en materia de sanidad, pues la incidencia de esa enfermedad en el ámbito sanitario, obliga a tomar en cuenta también las competencias que al Estado corresponden en materia de sanidad, en las que se incluyen también lo relativo a las epizootias.» (FJ 2)

A partir d'aquí, i havent identificat que alguns dels preceptes que, per al Govern de la Generalitat, presenten dubtes de constitucionalitat podrien tenir incidència sobre la salut humana, cal concloure que l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.16 CE, pot establir les bases i la coordinació en aquesta matèria.

Les bases, d'acord amb reiterada jurisprudència constitucional i amb la doctrina d'aquest Consell (darrerament, en el DCGE 6/2011, de 20 de maig, FJ 2), s'han d'identificar amb els principis normatius generals que informen o ordenen, en aquest cas, la matèria «sanitat animal amb efectes sobre la salut humana», i que constitueixen el denominador comú per a tot l'Estat. Dit en paraules del mateix Tribunal Constitucional:

«Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras a una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal [...] ya que el Estado no puede, en ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma.»

(STC 98/2004, de 25 de maig, FJ 6, amb citació de la jurisprudència rellevant anterior)

Tot això sense oblidar que, com a regla de principi, la regulació bàsica ha de complir també el principi de llei formal que ha exigint el Tribunal Constitucional, perquè:

«[S]ólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación en las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas.» (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5)

Només de forma excepcional, el Tribunal ha admès que es pugui obviar aquell requisit formal, de manera que els aspectes bàsics d'una matèria es puguin regular reglamentàriament «cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases» (en la mateixa Sentència i fonament).

El Tribunal Constitucional ha fonamentat el caràcter bàsic d'aquestes regulacions, en un cas referit a additius en l'alimentació dels animals, en «la gravedad de los peligros que pueden entrañar para la salud humana, la "discrecionalidad técnica" (STC 71/1982) y la necesidad de que estas medidas tengan un vigor igual en todo el territorio del Estado (entre otras SSTC 32/1983, fundamento jurídico 3.º; 87/1985, fundamento jurídico 2.º y 15/1989, fundamento jurídico 3.º)» (STC 67/1996, de 18 d'abril, FJ 4).

La competència estatal (ex art. 149.1.16 CE) no es limita, però, a la determinació de les bases sinó que inclou addicionalment la competència de «coordinació general de la sanitat», que té un sentit diferent de l'anterior i que, d'acord amb la jurisprudència constitucional:

«[D]ebe 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 estatales y comunitarias en el ejercicio de sus competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.» (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2; 42/1983, de 20 de maig, FJ 3.C)

Sobre la coordinació com a facultat que correspon a l'Estat en algunes competències de l'article 149.1 (subapartats 13, 15 i 16) s'ha pronunciat aquest Consell en el Dictamen 4/2011, de 14 d'abril, en el sentit que: «La doctrina del Tribunal Constitucional ha insistit des del principi en el caràcter processal del concepte i en la inalterabilitat per aquesta via de la distribució competencial. Tant el Tribunal Constitucional com els dictàmens del Consell Consultiu han subratllat aquest respecte a les competències autonòmiques, insistint que la idea mateixa de coordinació rebutja l'ocupació estatal de la competència i requereix la persistència de les competències de les comunitats autònomes que es coordinen» (FJ 3.2). Aquesta coordinació, doncs, pressuposa l'existència de competències autonòmiques que han de ser respectades, de manera que no pot arribar a un grau de desenvolupament que deixi buides de contingut les corresponents competències que les comunitats autònomes hagin assumit en la matèria (STC 98/2004, de 25 de maig, FJ 6).

En definitiva, la coordinació no constitueix un títol competencial que faculti per redistribuir les competències, ni tampoc per expandir les que corresponen a l'Estat envaint les pròpies de la Generalitat.

D'altra banda, cal recordar que la competència estatal de coordinació ex article 149.1.16 CE «cuenta con la "obligada colaboración" de las Administraciones implicadas como un "prius" tanto lógico como jurídico, pues

sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible» (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 3) i, en aquest sentit, la previsió de col·laboració entre l'Estat i les comunitats per dur a terme determinades actuacions s'adequa plenament a la competència que correspongui a l'Estat per a la coordinació en matèria sanitària (STC 15/1989, de 26 de gener, FJ 12).

La participació de la Generalitat en la coordinació que pugui correspondre a l'Estat en matèria de sanitat i salut pública està prevista expressament a l'article 162.4 EAC. Aquest precepte estatutari remet al títol V del mateix Estatut (art. 174 i seg.), que explicita diversos instruments de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, així com també els seus efectes. Sobre aquesta qüestió, en el Dictamen 4/2011, abans esmentat, vàrem dir que:

«L'Estatut d'autonomia, en l'article 175.2, assumeix genèricament la participació de la Generalitat en òrgans i procediments multilaterals de col·laboració, i l'article 176 EAC, tot i que utilitza literalment l'expressió de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat, ho fa en un sentit que inclou també la coordinació en la mesura que reforça la indisponibilitat de les competències (apt. 1), la no vinculació a les decisions en les quals no ha manifestat el seu acord (apt. 2) i la possibilitat de fer constar reserves en aquest cas (apt. 3).»
(FJ 3.2)

Quant a les diverses formes de col·laboració que permetin assolir una actuació coordinada, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, va dur a terme una primera sistematització en la qual es destaquen les conferències sectorials (art. 5 LRJPAC).

A partir d'aquí, entenem que la mateixa exigència d'afectació de la sanitat animal sobre la salut humana s'ha de donar, òbviament, perquè l'Estat pugui establir normes o instruments de coordinació general de la sanitat, en el sentit referit anteriorment. És a dir, el títol habilitant que, en el present cas —l'àmbit de la sanitat animal—, s'exigiria per tal que l'Estat pogués regular tècniques o mecanismes de coordinació és l'esmentat article 149.1.16 CE, el qual, no ho oblidem, només entraria en joc si les dites tècniques o instruments de coordinació tinguessin incidència sobre la salut humana.

3. Ens resten per analitzar els títols competencials que al·lega el Govern de la Generalitat.

El primer títol que s'invoca a la sol·licitud de dictamen és el relatiu a l'article 116.1 EAC, que, com hem dit, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de ramaderia, respectant allò que estableixi l'Estat en l'exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i .16 CE. Entre les submatèries que d'acord amb l'esmentat precepte estatutari s'inclouen, en tot cas, en la matèria «ramaderia», haurem de prestar una atenció molt especial, pel que aquí interessa, a la lletra *d*, relativa a la sanitat animal i a la protecció dels animals.

Abans, però, de prosseguir amb l'anàlisi d'aquest títol competencial i en relació, precisament, amb els límits competencials que, si és el cas, podrien derivar de l'esmentat article 149.1.13 i .16 CE, i havent descartat que fos d'aplicació el subapartat 13, volem recordar que la sol·licitud del Govern de la Generalitat no discuteix tant l'àmbit material de la competència estatal sinó que se centra, principalment, en el fet que la regulació aprofundeix massa en els detalls, excedint d'allò que es podria considerar bàsic. Sembla admetre que els preceptes sobre els quals demana el nostre parer regulen matèries que afecten l'ordenació de l'activitat econòmica o la sanitat animal amb efectes sobre la salut humana, ja que, com dèiem, en la majoria de

casos la seva objecció fonamental es basa en el fet que la regulació reglamentària entra en un grau tan elevat de detall que exclou qualsevol possibilitat que la Generalitat pugui desenvolupar una regulació en aquest àmbit.

El règim jurídic bàsic sobre la sanitat animal es conté a la Llei 8/2003, de 24 d'abril, de sanitat animal, i el relatiu al benestar animal, en la Llei 32/2007, de 7 de novembre, per a la cura dels animals, en la seva explotació, transport, experimentació i sacrifici. L'atribució del caràcter bàsic a les dues lleis no ha estat qüestionada davant del Tribunal Constitucional. No cal dir que el fet que les dues lleis que legitimen el Govern de l'Estat per dictar aquesta disposició reglamentària hagin estat dictades com a normes bàsiques no condiona que, necessàriament, hagin de ser bàsics tots els preceptes reglamentaris que les desenvolupen si no compleixen els requisits constitucionalment exigibles, tant des del punt de vista del seu contingut material com de la forma o rang normatiu.

De la dicció literal de l'article 116.1.d EAC resulta, en primer lloc (tal com hem vist en tractar de les competències de l'article 149.1.16 CE), que l'Estat pot intervenir sobre la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ramaderia en els casos en què la regulació estatal afecti la salut humana.

Sobre l'abast que podria tenir aquesta intervenció ja ens hem pronunciat en referir-nos a les competències estatals invocades per la disposició final segona del Reial decret 804/2011 i, per tant, donem per reproduïts els arguments que allà se sostenen. N'hi haurà prou amb recordar aquí, en relació amb la possible incidència del títol estatal sobre bases de la sanitat, que el Tribunal Constitucional ha acollit un concepte més aviat expansiu de ramaderia en la delimitació de l'abast de la submatèria «sanitat animal», centrat en el fet que —hi insistim novament— la matèria regulada no tingui una incidència sobre la salut humana (STC 67/1996, de 18 d'abril, FJ 2 i 4).

En el cas que ens ocupa, tal com hem avançat en l'apartat anterior d'aquest fonament jurídic, en tractar de la competència de l'Estat sobre «bases i coordinació general de la sanitat», la matèria que regulen alguns dels preceptes sobre els quals se sol·licita el nostre Dictamen podria arribar a tenir efectes sobre la salut humana, de manera que se'n podria veure exclosa l'aplicació del títol competencial de l'article 116.1.d EAC.

En efecte, l'Estatut s'ha fet ressò de la distinció que ha dut a terme la jurisprudència constitucional, que ha distingit entre la sanitat animal que no té efectes en la salut humana i la que en té. La primera s'ubica en l'esmentat article 116.1.d EAC, com a competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ramaderia, mentre que la segona, la que té aquests efectes, s'empara en l'article 162.3.b EAC, com a competència compartida en sanitat i salut pública. En aquest sentit, una interpretació integrada de l'article 116.1 EAC (en la remissió que fa a l'art. 149.1.16 CE) i de l'article 162 EAC permet concloure que aquella remissió emfasitza allò que, amb més especificitat, estableix l'esmentat article 162 EAC.

La matèria «ramaderia» inclou la protecció dels animals (art. 116.1.d EAC), que és la submatèria en la qual, entenem, s'incardina aquest nou concepte que és el benestar dels animals, tot i l'aparent proximitat conceptual amb la sanitat animal. En efecte, el fet que, com passa també en la regulació que ens ocupa, ambdues matèries sovint es regulin d'una forma integrada en una mateixa norma, amb la finalitat d'assolir objectius parcialment compartits, no ha de portar a la seva equiparació. En canvi, sí que hi ha una estreta relació entre la protecció dels animals, que és un concepte completament consolidat, i el benestar animal, que és d'aparició més moderna. Així ho demostra, per exemple, el Conveni europeu de protecció dels animals en explotacions ramaderes de 10 de març de 1976, que la Comunitat Europea va aprovar mitjançant la Decisió 78/923/CEE del Consell, de 19 de juny de 1978, i que,

a més, dóna una rellevància autònoma al benestar animal i ho fa al marge de la sanitat. En aquesta mateixa línia, la Directiva 98/58/CE del Consell, de 20 de juliol de 1998, relativa a la protecció dels animals en les explotacions ramaderes, va establir les normes mínimes sobre el benestar dels animals. Darrerament, el mateix Tractat de funcionament de la Unió Europea, en el seu article 13, preveu que els estats membres, a l'hora de formular les seves polítiques, han de tenir en compte «les exigències en matèria de benestar dels animals com a éssers sensibles».

L'Estat espanyol va transposar l'esmentada Directiva mitjançant el Reial decret 348/2000, de 10 de març, pel qual s'incorpora a l'ordenament jurídic la Directiva 98/58/CE, relativa a la protecció dels animals en les explotacions ramaderes. Aquest Reial decret es va dictar amb caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.13 i .16 CE. Per la seva banda, l'ordenament jurídic català també ha ubicat el benestar animal en seu de protecció dels animals. Concretament, l'article 1 del Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció dels animals, afirma que la Llei «té per objecte establir les normes generals per a la protecció i el benestar dels animals», per bé que, en matèria d'explotacions ramaderes, d'acord amb una legítima opció de tècnica legislativa, la disposició addicional cinquena del mateix Decret legislatiu es remet a la normativa específica. Aquesta normativa es conté en el Decret 61/1994, de 22 de febrer, sobre regulació de les explotacions ramaderes, i té com a finalitat, segons indica en el preàmbul, precisament, marcar les línies bàsiques per a una posterior ordenació de cadascun dels sectors ramaders, i inclou normes zootècniques, d'higiene i també de benestar dels animals.

Així doncs, les normes sobre benestar dels animals —en aquest cas, l'article 4.5 del Reial decret— no persegueixen cap mena d'incidència directa sobre la salut humana, sinó que s'adrecen a assegurar que els responsables de les explotacions adoptin les mesures adequades a fi de garantir que els animals

no pateixin dolors, sofriments o danys inútils (art. 4 de la Llei 32/2007), i amb les quals, indirectament, es contribueix a millorar la qualitat de la carn. A partir d'aquí, podem concloure que en les regulacions relatives al benestar animal no hi té cabuda el límit que suposa la competència estatal sobre bases de la sanitat (art. 149.1.16 EAC), i que aquestes regulacions no es poden ubicar tampoc en l'article 162.3.b EAC, sinó que troben el seu ancoratge estatutari en la protecció dels animals, que, com a submatèria de la ramaderia, és una competència exclusiva de la Generalitat (art. 116.1.d EAC).

En darrer lloc, el Govern català al·lega que s'ha infringit també l'article 152 EAC en relació amb els aspectes econòmics de les explotacions ramaderes. Tenint en compte que hem descartat que sigui d'aplicació l'article 149.1.13 CE, perquè els preceptes objecte del nostre Dictamen no tenen cap incidència rellevant sobre la planificació de l'activitat econòmica, s'ha d'excloure també, i per les mateixes raons, que puguin vulnerar l'article 152 EAC, ja que aquest és el complement necessari d'aquell. Per aquest motiu, n'obviem l'examen específic.

L'anàlisi anterior ens porta a confirmar que el títol competencial prevalent és la competència exclusiva de la Generalitat sobre ramaderia (art. 116.1.d EAC), tant pel que fa als preceptes que regulen el benestar dels animals en les instal·lacions equines com pel que fa als que tracten exclusivament de sanitat animal (en ambdós casos, com a competència exclusiva de la Generalitat). Només en aquells altres preceptes que, dins l'àmbit de la sanitat animal, regulin matèries que puguin tenir efectes sobre la salut humana, la competència de la Generalitat passa a ser compartida, i correspon a l'Estat fixar-ne les bases i exercir-ne la coordinació general (art. 162.3.b EAC i 149.1.16 CE).

Tercer. Examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels preceptes del Reial decret 804/2011, objecte de dictamen

1. Un cop ha quedat analitzat, en el fonament jurídic anterior, el règim competencial en matèria de sanitat i benestar animals, hem de procedir a examinar els preceptes del Reial decret 804/2011 sobre els quals se sol·licita el nostre parer.

2. El primer és l'article 4.3, que desenvolupa, per al sector equí, l'article 36 de la Llei 8/2003, sobre les condicions sanitàries que han de complir les explotacions d'animals. A reserva del que més endavant es dirà respecte de la lletra *g* i del darrer paràgraf d'aquest mateix apartat 3, en relació amb la gestió dels fems, entenem que les exigències que s'hi estableixen no es refereixen a la sanitat animal que té efectes sobre la salut humana. Els requisits —d'altra banda, extremadament detallats si pretenen ser bases— que han de complir les instal·lacions equines (com ara estar aïllades de l'exterior de manera que es permeti el control d'entrada i sortida; disposar de sistemes de neteja i desinfecció; tenir un magatzem específic per a pinsos que n'eviti el deteriorament i la contaminació per agents exògens i l'accés d'animals, així com disposar de mitjans adequats per a l'observació i l'aïllament d'animals sospitosos d'estar infectats per malalties infeccioses) són mesures higienicosanitàries generals que no depassen l'àmbit estricte de la sanitat animal i que, per tant, s'han d'ubicar en l'àmbit del títol «ramaderia» respecte del qual correspon a la Generalitat la competència exclusiva (art. 116.1.d EAC), sense que l'Estat pugui fixar-ne les normes bàsiques.

Com acabem d'anunciar, cal fer un esment a part a les referències a la gestió dels fems que es contenen en la lletra *g* i en el darrer paràgraf de l'apartat 3 (concretament, l'incís «No obstant això, el que preveu la lletra [...] *g* [...] no és aplicable a les explotacions equines de petita capacitat encara que han de

fer una gestió de fems adequada»), atès que és evident que la seva finalitat és exclusivament ambiental, i sobre la qual la Generalitat té la competència compartida (art. 144 EAC) i l'Estat, la legislació bàsica (art. 149.1.23 CE). Aquesta és una conclusió que no és impedita pel fet que la disposició final segona, en referir-se als títols competencials que donen empara al Reial decret, no esmenti el medi ambient. Així, és doctrina del Tribunal Constitucional que la invocació dels títols competencials per part del legislador no el vincula, quan diu:

«Este criterio no puede resultar enervado por el alegato del Letrado del Parlamento de Navarra relativo a que el encuadramiento competencial realizado por la Ley 7/1996 habilitaría la opción normativa de la Ley Foral recurrida, puesto que ni el referido encuadramiento permite alcanzar tal conclusión ni, en caso contrario, vincularía a este Tribunal, que no está condicionado por los encuadramientos competenciales que se contengan en aquella Ley estatal sino, exclusivamente, por la distribución de competencias que se derive de las previsiones del bloque de la constitucionalidad.» (STC 157/2004, de 23 de setembre, FJ 9)

En aquest cas, el contingut concret de la lletra *g* i de l'esmentat incís del darrer paràgraf de l'article 4.3 expliciten, efectivament, principis i directrius en matèria de gestió dels fems que s'han de considerar bàsics.

Per tant, l'apartat 3 (llevat de la lletra *g* i de l'incís «No obstant això, el que preveu la lletra [...] *g* [...] no és aplicable a les explotacions equines de petita capacitat encara que han de fer una gestió de fems adequada» del darrer paràgraf d'aquest mateix apartat) de l'article 4 del Reial decret és contrari a l'article 116.1.d EAC.

3. L'article 4.5 del Reial decret 804/2011 desenvolupa, per al sector equí, l'article 4 de la Llei 32/2007, que, com la Llei de sanitat animal, també ha

estat dictada com a bàsica a l'empara, en aquest cas, de l'article 149.1.13 i .16 CE. El precepte qüestionat fixa les condicions necessàries per tal de garantir el benestar animal en les explotacions equines, entre les quals podem destacar la protecció enfront de les inclemències del temps i dels depredadors; la construcció de recintes i equips amb materials que es puguin netejar i desinfectar a fons; que les instal·lacions no presentin vores esmolades ni sortints que puguin danyar els animals; que es garanteixi la circulació de l'aire i que el nivell de pols, humitat relativa i concentració de gasos es mantingui en límits no perjudicials, i també que no se'n limiti la llibertat de moviments de manera que se'ls causi patiment o danys innecessàriament. Entenem que, tant pel contingut com per la seva finalitat, que és el benestar animal, l'apartat 5 de l'article 4 no presenta cap incidència directa sobre la sanitat animal amb influència sobre la salut humana. Concloem, per tant, que no pot tenir la consideració de norma bàsica i que envaeix la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ramaderia (art. 116.1.d EAC).

4. Tot seguit examinarem, conjuntament, l'article 6.1 i l'annex IV del Reial decret 804/2011, tots dos referits al llibre d'explotació. Desenvolupen l'article 38.2 de la Llei 8/2003, d'una banda, establint que el llibre es pugui dur de forma electrònica i que el format tingui l'aprovació de l'autoritat competent, i, de l'altra, fixant-ne el contingut mínim que concreta i detalla l'annex IV. No cal dir que la manera com s'ha de portar el llibre d'explotació —i a reserva d'allò que després es dirà sobre el caràcter instrumental de la disposició que estem examinant— i la regulació del seu contingut no tenen cap incidència ni directa ni indirecta sobre la salut humana. Precisament, el mateix contingut que fixa l'annex IV ja ens permet descartar qualsevol incidència d'aquesta naturalesa, ja que es concreta en la constància de dades relatives a la identificació de l'explotació i dels seus titulars (lletres *a*, *b* i *c*); a la identificació dels animals (lletres *d* i *e*); a les inspeccions i els controls (lletra *f*); als naixements i les morts (lletra *g*); a les incidències en la

identificació dels animals (lletra *h*); a les entrades i sortides amb anotació del certificat sanitari (lletres *i* i *j*); a la identificació de les persones que en tenen cura (lletra *k*), i a les comprovacions del registre (lletra *l*). Per la seva banda, el paràgraf segon del mateix apartat 1 d'aquest article 6 possibilita que part del contingut que estableix l'annex IV es pugui excloure del llibre d'explotació dels escorxadors, tot i que obliga a deixar constància que s'ha comprovat que es tracta d'un animal destinat al consum humà. Sobre aquesta darrera al·lusió, hem d'advertir que no fixa cap requisit sanitari dels aliments, serveis o productes relacionats amb el consum, que és el que, si fos el cas, afectaria les competències de l'Estat en matèria de sanitat (art. 40 de la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat).

A les anteriors consideracions, hi hem d'afegir que l'establiment del format que pot tenir el llibre d'explotació i, fins i tot, la determinació detallada del seu contingut constitueixen funcions completament instrumentals que la Generalitat podria regular tant des de la seva competència sobre ramaderia com, si hagués estat el cas, des de la relativa a sanitat, en la mesura que resultessin necessàries per al seu exercici.

En conseqüència, l'article 6.1 i l'annex IV, al qual es remet, no poden tenir la consideració de norma bàsica i envaeixen les competències de la Generalitat en matèria de ramaderia (art. 116.1.d EAC).

5. Examinarem ara l'apartat 2 de l'article 8 i l'annex III del Reial decret a què es remet, els quals, en desenvolupament de l'article 25 de la Llei 8/2003, regulen molt detalladament la manera com les comunitats autònomes han de dur a terme el programa de control sanitari de les malalties incloses en la part A de l'annex II, és a dir, l'arteritis viral equina i la metritis contagiosa equina.

En primer lloc, és fonamental assenyalar que es tracta de dues malalties infeccioses exclusives dels equins però que poden tenir incidència en l'àmbit de la salut humana perquè, d'acord amb allò que hem exposat en el fonament jurídic segon, la carn dels animals infectats ha de ser declarada no apta per al consum humà. És aquesta circumstància la que empara l'Estat per fixar les bases o per intervenir en funcions de coordinació (art. 149.1.16 CE), així que haurem de comprovar a continuació si la regulació concreta que conté l'article 8.2, i per remissió l'annex III del Reial decret, compleix els requisits exigits per la jurisprudència constitucional per a aquests casos.

Atès que l'article 8.2 del Reial decret conté tan sols una remissió a l'annex III, pel que fa a la manera com s'han de dur a terme els programes de control, ens centrarem en aquest darrer, el qual regula amb tot detall, i de forma separada per a l'arteritis viral equina i per a la metritis contagiosa equina, els cavalls i les eugues subjectes al programa, els controls als quals s'han de sotmetre, les tècniques analítiques que s'han d'emprar, les qualificacions sanitàries oficials, les normes de cobriment i les vacunacions. Es tracta d'una regulació que depassa allò que hauria de ser el contingut propi d'unes bases, és a dir, no es limita a la fixació de principis normatius generals o de les línies que han d'informar els programes de control sanitari, ans al contrari, és una regulació tan exhaustiva que no permet que la Generalitat pugui desenvolupar la més mínima política pròpia en aquest àmbit. Tot això, a banda que les preteses bases es contenen en una norma reglamentària, sense cap excepcionalitat que justifiqui que són complement necessari per garantir la finalitat a la qual respon la competència bàsica de l'Estat. Considerem, doncs, que l'article 8.2 del Reial decret examinat i, per remissió, el seu annex III envaeixen les competències de la Generalitat en matèria de salut (art. 162.3.b EAC).

6. El següent precepte que se sotmet a la nostra consideració és l'article 8.3, que preveu que el Comitè Nacional del Sistema d'Alerta Sanitària Veterinària

pugui examinar el programa de vigilància epizootiològica oficial de les malalties incloses en la part B de l'annex II i elevar a les autoritats competents les recomanacions o propostes corresponents. El Govern de la Generalitat, en aquest cas, considera que el precepte atribueix a l'esmentat Comitè funcions de supervisió individualitzada que depassen les competències coordinadores en aquest àmbit.

Per la rellevància que té en la distribució competencial, hem de recordar novament que el programa de vigilància es refereix a unes malalties que també poden tenir efectes sobre la salut humana. Això significa, d'acord amb la jurisprudència constitucional analitzada en el fonament jurídic segon, que l'Estat pot fixar-ne les bases i assumir-ne la coordinació a l'empara de l'article 149.1.16 CE. En aquest cas, el precepte qüestionat atribueix a l'esmentat Comitè unes funcions que pertanyen a l'òrbita estricta de la coordinació, que en aquesta matèria correspon a l'Estat (art. 149.1.16 CE). En aquest sentit, l'article 27 de la Llei 8/2003 defineix el Comitè com l'òrgan de coordinació, en matèria de sanitat animal, entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (en l'actualitat, Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí) i les comunitats autònomes (que també en formen part), i l'article 28.2.d de la mateixa Llei li atribueix la funció, entre d'altres, de proposar les mesures pertinents.

Les funcions de coordinació, tal com ha quedat determinat en l'esmentat fonament jurídic segon, han de ser respectuoses amb la competència autonòmica, ja sigui de desenvolupament o bé d'execució. L'anàlisi de l'apartat 3 de l'article 8 ens permet afirmar que és respectuós amb les competències de la Generalitat, ja que la facultat que té l'esmentat Comitè, d'examinar el programa i, posteriorment, d'elevar propostes i recomanacions, no constitueix cap funció de supervisió individualitzada ni vincula l'exercici de les competències per part de la Generalitat.

7. El darrer precepte que hem d'examinar és l'article 11 del Reial decret, respecte del qual, en la sol·licitud de dictamen, s'al·lega fonamentalment que no s'ha tingut en compte la necessària intervenció de la corresponent conferència sectorial en el procediment de presa d'aquest tipus de decisió atesa la incidència que té l'actuació d'aquests laboratoris en la competència autonòmica.

Aquest precepte designa com a únic laboratori de referència per a les malalties de l'annex II, el Laboratori Central de Sanitat Animal del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí. D'acord amb els articles 3.17 i 29.1 de la Llei 8/2003, de sanitat animal, correspon a l'Estat designar el «laboratori nacional de referència», el qual serà el responsable de coordinar les actuacions necessàries amb els laboratoris de totes les administracions públiques, per tal que els resultats obtinguts siguin homogenis. Les seves funcions específiques s'estableixen a l'article 29.2 de la mateixa Llei, i estan totes efectivament circumscrites a l'àmbit de la coordinació i la col·laboració amb els laboratoris públics o privats homologats de les comunitats autònomes, amb la finalitat, entre d'altres, d'establir tècniques de laboratori homogènies, transferir als laboratoris oficials les noves tècniques que puguin desenvolupar els laboratoris de referència de la Unió Europea, confirmar els diagnòstics en els casos de sospita o de diagnòstics positius, així com homologar els mètodes de diagnòstic dels laboratoris oficials de les comunitats autònomes en els programes nacionals de prevenció, control, lluita i eradicació de les malalties dels animals.

La naturalesa de les funcions que desenvolupen aquests laboratoris i, lògicament, la seva designació, ens porten a afirmar que aquesta és una matèria que s'ubica en les facultats de coordinació de la sanitat que l'article 149.1.16 CE atribueix a l'Estat. Es tracta d'un laboratori específic per a les malalties dels èquids incloses en l'annex II, les quals, segons hem vist en el fonament jurídic segon, poden tenir una incidència sobre la salut humana.

Cal tenir en compte, però, que l'article 162.4 EAC estableix que la Generalitat participa en la coordinació estatal en matèria de sanitat i salut pública, d'acord amb el que preveu el títol V del mateix Estatut. Un dels mecanismes d'aquesta participació és la col·laboració per mitjà dels òrgans i els procediments multilaterals en els àmbits d'interès comú que disposa l'article 175.2 EAC, entre els quals es trobarien les conferències sectorials, esmentades específicament en la sol·licitud de dictamen.

D'acord amb això anterior, i en el cas concret que ens ocupa, en el procediment de designació del laboratori, la Generalitat hi hauria d'haver participat mitjançant la corresponent conferència sectorial, com al·lega el Govern en la sol·licitud, o per qualsevol dels mitjans anteriorment esmentats. D'aquesta manera, s'haurien respectat les competències de la Generalitat sobre participació en la coordinació estatal en matèria de sanitat i salut pública previstes a l'article 162.4 EAC. Sense anar gaire lluny, així s'ha previst en un àmbit molt proper com és el de la seguretat alimentària i nutrició, en l'article 33.1 de la Llei 17/2011, de 5 de juliol, que, de forma expressa, estableix que la designació dels seus «laboratoris nacionals de referència» s'ha de fer en coordinació amb les comunitats autònomes.

En aquest sentit, l'única intervenció de la Generalitat de la qual tenim constància en el present cas, per la referència que hi fa el Dictamen del Consell d'Estat, és la genèrica que es va produir en la tramitació del Projecte de reial decret, quan va ser sotmès a la consideració de les comunitats autònomes. A banda d'això, tot i que la mateixa sol·licitud del Govern i l'article 29 de la Llei 8/2003, que no preveu cap tipus d'intervenció, ens portarien a intuir que no s'ha produït la participació de la Generalitat en el procediment de designació, l'absència de constància expressa d'aquesta circumstància no ens permet arribar a la conclusió que l'article 11 del Reial decret vulnera les competències de la Generalitat ex article 162.4 EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. Els apartats 3 i 5 de l'article 4 del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, pel qual es regula l'ordenació zootècnica, sanitària i de benestar animal de les explotacions equines i s'estableix el Pla sanitari equí, són contraris a l'article 116.1.d EAC. S'exceptua d'aquesta conclusió la lletra *g* de l'apartat 3 i l'incís «No obstant això, el que preveu la lletra [...] *g* [...] no és aplicable a les explotacions equines de petita capacitat encara que han de fer una gestió de fems adequada» del darrer paràgraf d'aquest mateix apartat.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 1 de l'article 6 i l'annex IV del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, són contraris a l'article 116.1.d EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat 2 de l'article 8 i l'annex III del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, són contraris a l'article 149.1.16 CE i a l'article 162.3.b EAC.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'apartat 3 de l'article 8 i l'article 11 del Reial decret 804/2011, de 10 de juny, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.