

STC 192/1990, de 29 de noviembre (Pleno)

Conflicto de competencia núm. 710/1985

Ponente: Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
(B. O. E. de 10 de enero de 1991)

RESUMEN

I. Constitución

Art. 149.1.16.^a (*Competencia exclusiva del Estado en materia de sanidad exterior*).

II. Acto impugnado

Orden de 30 de abril de 1985, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por la que se aprueba el plan de prevención contra la varroasis de las abejas.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Declarar que los artículos 1, 2 y 3 de la Orden citada no han respetado la competencia exclusiva del Estado en materia de sanidad exterior, ejercitada en la Orden del Ministerio de Agricultura de 12 de marzo de 1985, por lo que dichos artículos han de ser declarados nulos.

IV. Jurisprudencia

La cuestión que se suscita es si resulta ajustada a la competencia de la Generalidad la Orden catalana que aprueba el plan de prevención contra la varroasis de las abejas, por no haber respetado lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Agricultura de 12 de marzo de 1985 [1].

La regulación de las actividades de prevención y lucha contra la varroasis de las abejas, que se establece en la Orden catalana, es un contenido inherente a la competencia que sobre agricultura y ganadería corresponde a la Generalidad de Cataluña, pero 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, sino también el título competencial que al Estado corresponde en materia de sanidad [2].

El artículo 149.1.16 CE reconoce competencia exclusiva del Estado en materia de sanidad exterior y para establecer las bases y coordinación general de la sanidad.

La Orden de 12 de marzo de 1985 del Ministerio de Agricultura constituye una medida encuadrable en el ámbito de la sanidad exterior, en cuanto establece una barrera sanitaria para tratar de impedir que la enfermedad entre en el territorio nacional.

En consecuencia, Cataluña, al ejercer su competencia exclusiva en materia de producción apícola, ha de respetar, en lo que en esa materia incide en la sanidad exterior, las competencias del Estado [3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Lequina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Galbaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 710/1985, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, en relación con la Orden de 30 de abril de 1985 del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, por la que se aprueba el plan de prevención contra la varroasis de las abejas. Ha sido parte el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Abogados don Ramón Llevadot Roig y don Ramón Gobs i Turbany. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Pleno.

I. ANTECEDENTES

1. El Abogado del Estado, cumpliendo Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1985, interpuso el 23 de julio siguiente conflicto positivo de competencia, con invocación del artículo 161.2 CE, contra la Orden de 30 de abril de 1985 del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se aprueba el plan de prevención de la varroasis de las abejas, publicado en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» número 545, de 5 de junio de 1985.

2. En la demanda se afirma que la Orden de la Generalidad no respeta lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Agricultura de 12 de marzo de 1985 sobre planificación y coordinación sobre la varroasis de las abejas, que arbitra una serie de medidas para evitar la entrada en España de dicha enfermedad parasitaria, y para lo que el Estado ostenta competencia, de acuerdo con el artículo 149.1.16 CE tanto en relación con la sanidad exterior, como con las medidas de coordinación sanitaria que ha de adoptar internamente el Estado para prevenir los efectos nocivos de la enfermedad, medidas que afectan a todas las Comunidades Autónomas fronterizas con Francia, e indirectamente a todas las demás para evitar la extensión a ellas de la enfermedad.

Los artículos 1.º y 2.º de la Orden catalana contienen una planificación de la defensa sanitaria mucho menos rigurosa que la del Estado, pues la Orden estatal impide la implantación de colmenas en los 30 kilómetros inmediatos a la frontera francesa, mientras que la Orden catalana tan sólo lo prohíbe en los 5 kilómetros inmediatos a la frontera, estableciendo entre los 5 y 15 kilómetros unos controles adicionales que tampoco se avienen con la protección rigurosa establecida por el Estado; el resto de los artículos son complementarios de los dos primeros. La Comunidad Autónoma es incompetente para dictar una norma que contraviene la disposición estatal, y ha transgredido el orden de dis-

tribución de competencias; sólo habría debido ejecutarla, completándola en su caso, pero sin contravenirla. Además la vulneración de la normativa estatal puede producir la destrucción del elemento apícola en todo el territorio nacional, por lo que la materia también se conecta con la ordenación general de la economía que corresponde al Estado. Se añade, finalmente, que se trata de preservar la actividad apícola mediante un cierre de fronteras, con un efecto extraterritorial puro, ya que la cuestión afecta a todo el territorio nacional.

3. El Abogado de la Generalidad se persona y solicita se le conceda una prórroga de diez días para la formulación de alegaciones, lo que se concede por providencia de 28 de agosto de 1985.

En su escrito de alegaciones la Generalidad hace referencia a la doctrina sentada en la STC 80/1985, sosteniendo que la categoría genérica a que se reduce la competencia controvertida no es la sanidad sino la producción agrícola-ganadera, al no ser una enfermedad transmisible al hombre. Se trata de disposiciones administrativas tanto la estatal como la autonómica, sobre agricultura y ganadería. En consecuencia la Orden objeto del conflicto no vulnera los títulos competenciales relativos a la sanidad invocados por el Gobierno, al encuadrarse en un ámbito material —ganadería— absolutamente ajeno y distante del inherente a la sanidad, competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña. No puede interpretarse el Real Decreto 2176/1981, de 20 de agosto, de traspasos en materia de sanidad animal, como regulador o restrictivo de las competencias que derivan de la constitución de los Estatutos, siendo el único límite al ejercicio de éste el constituido por las bases y la ordenación de la actividad económica española.

Las medidas incluidas en la Orden estatal de 12 de marzo de 1985 no se pueden considerar como de coordinación, pues aquélla se limita a incluir la varroasis entre las enfermedades muy difusibles y difíciles de combatir a que se refiere la legislación de epizootias, a prohibir la importación de reinas y enjambres procedentes de países afectados por la enfermedad, a establecer un cordón sanitario de 30 kilómetros de profundidad y a prever la adopción de algunas medidas para el caso de que tuviera lugar la aparición efectiva de la enfermedad. Se trata así de una regulación que excede del ámbito de la coordinación.

Finalmente se niega que la prevención de la varroasis pueda encuadrarse en el concepto de la ordenación general de la economía, y la propia Orden no aludía para nada a tal competencia; el que una materia tenga dimensión económica no basta para atribuirle a la competencia del Estado. Pero aun si fuera así, el Estado sólo podría determinar y fijar unas medidas o normas básicas o coordinar la planificación de la actividad, podría imponer la obligación de prevenir la entrada de la enfermedad y establecer en líneas generales las medidas que deben adoptarse, por ejemplo el establecimiento de zonas de protección, pero no podría adoptar medidas concretas que, por su naturaleza coyuntural, serían siempre de la Generalidad. A través de su Orden de 30 de abril de 1985 la Generalidad de Cataluña ha adoptado las medidas que ha considerado más adecuadas y pertinentes para impedir la entrada de la enfermedad en su ámbito territorial, por lo que, de existir, no podría considerarse infringida la norma básica estatal, que cuanto más tendría sólo un carácter supletorio.

4. Habiendo finalizado el plazo de cinco meses que señala el artículo 65.2 LOTC, por providencia de 27 de noviembre de 1985 se acordó oír a las partes sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Orden, acordándose por Auto de Pleno de 19 de diciembre de 1985 levantar la suspensión de la vigencia de la Orden de la Generalidad de Cataluña objeto del presente conflicto.

5. Por providencia de 27 de noviembre de 1985 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto la determinación de si la Orden de 30 de abril de 1985, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad» número 545, de 5 de junio de 1985, ha invadido o desconocido las competencias del Estado. La cuestión que suscita es la de si resulta ajustada a los límites de la competencia de la Generalidad la publicación y entrada en vigor de la Orden catalana que aprueba el plan de prevención contra la varroasis de las abejas, por no haber respetado lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Agricultura, de 12 de marzo de 1985, sobre planificación y coordinación para la prevención de la varroasis de las abejas («Boletín Oficial del Estado» de 19 siguiente). En particular su artículo 2.b), que prohíbe la «entrada y salida de colmenas en el área que delimitada por la línea fronteriza con Francia y con una profundidad de 30 kilómetros a partir de la misma, se extiende por las provincias de Gerona, Lérida, Huesca y Navarra», dado que la Orden catalana en conflicto sólo prohíbe «la implantación de colmenas trashumantes a una distancia inferior a 5 kilómetros de la línea de la frontera con Francia» (art. 1.º) y «establece una zona de protección, desde los 5 a los 15 kilómetros de la frontera, en la cual la entrada de colmenas estará condicionada a su petición a la Sección Territorial de Sanidad Animal correspondiente» (art. 2.º).

El Abogado del Estado afirma que el Estado es competente para dictar la Orden de 12 de marzo de 1985 en virtud de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.16 CE le atribuye en materia de sanidad exterior así como para dictar las bases y establecer la coordinación general de la sanidad, por lo que Cataluña al dictar la Orden en conflicto debería haber respetado lo dispuesto en la Orden, lo que no ha hecho, invadiendo o desconociendo las competencias del Estado. Complementariamente añade la competencia estatal de ordenación de la economía a la que se subordina expresamente en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña la competencia en materia de agricultura y ganadería (art. 12.1.4).

Por su parte la Generalidad de Cataluña sostiene que la orden en conflicto es de una manera propia de agricultura y ganadería, competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña, sin que la Orden estatal de 12 de marzo de 1985 pueda considerarse ni de coordinación sanitaria, ni de ordenación general de la economía, por lo que Cataluña no había de sujetarse a esa norma estatal al ejercer su competencia.

2. El dilema competencial ha de plantearse, en consecuencia, entre la competencia en materia de sanidad, que es la que en su favor invoca el representante del

Estado (art. 149.1.16 CE), y la competencia exclusiva que en materia de agricultura y ganadería corresponde a la Generalidad de Cataluña según reconoce el artículo 148.1.7 CE en conexión con el artículo 12.1.4 de su Estatuto. Sin embargo ha de precisarse que ese dilema competencial no puede formularse con la radicalidad alternativa con que lo formulan las partes en conflicto, excluyendo que en una misma medida puedan incidir, en forma concurrente y compatible, varias competencias. Como hemos dicho en la STC 80/1985 (fundamento jurídico 1) —en la que la Generalidad de Cataluña basa buena parte de sus alegaciones—, la determinación de la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y en el Estatuto de Cataluña, a la que primordialmente haya de reconducirse la competencia controvertida, ha de serlo sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a tomar en consideración también otros títulos competenciales.

Se trata de medidas cuyo fin primordial es la defensa de la producción apícola, encomendadas a servicios que se han transferido bajo el título de agricultura y ganadería, y, en la medida que puede utilizarse este argumento, las resoluciones en conflicto han emanado de órganos administrativos competentes en materia de agricultura. Por ello, aplicando al caso la doctrina sentada en la STC 80/1985, ha de reconocerse que la regulación de las actividades de prevención y lucha contra la varroasis de las abejas, que se establece en la Orden catalana, es un contenido inherente a la competencia que sobre agricultura y ganadería corresponde a la Generalidad de Cataluña, incluíble dentro de la regulación de la actividad apícola que ha desarrollado la propia Comunidad Autónoma (Decreto 221/1983, de 9 de junio, y Orden de 6 de febrero de 1985).

La competencia de la Generalidad de Cataluña para regular esta materia de producción apícola no se niega por el Abogado del Estado, y ha venido siendo ejercida pacíficamente por Cataluña antes y después de este conflicto. No es ocioso recordar la deferencia sistemática a las competencias de las Comunidades Autónomas contenida en las Ordenes del Ministerio de Agricultura de 28 de febrero de 1986, 24 de julio de 1986, 20 de abril de 1987 y 16 de febrero de 1988. Lo que se cuestiona es si esa competencia propia de la Generalidad resulta condicionada por incidir la materia en la competencia del Estado en materia de sanidad.

Para la Generalidad de Cataluña la medida autonómica no afectaría a la materia sanitaria invocando en su favor la STC 80/1985. En esa sentencia se negaba que una disposición dirigida a combatir la procesionaria del pino pudiera ser incluíble dentro de la materia de sanidad, por estimar que no bastaba para ello la utilización del término «sanidad vegetal» y que la incidencia de la medida agraria en la competencia estatal en materia de sanidad era muy «lejana», «mediata» y «leve».

Sin embargo no son supuestos idénticos ni equiparables el resuelto en la STC 80/1985 y el planteado en este proceso. En el caso de la Orden en conflicto se trata de medidas que tratan de prevenir frente a una enfermedad parasitaria propia de las abejas, producida por el ácaro *Varroa jacobsoni*, enfermedad exótica muy difusiva y difícil de combatir, que ha sido incluída por la Orden de 12 de marzo de 1985 entre las enfermedades de declaración obligatoria a efectos de la Ley de epizootias. El llamado Código Zoonosanitario Internacional de la Oficina Internacional de Epizootias hace referencia en su parte tercera y título III a la varroasis de las abejas, y existe, para prevenir la enfermedad,

un certificado sanitario internacional exigible por las administraciones veterinarias de los países importadores. Se trata, pues, de una enfermedad animal, difusiva y epidémica, que trasciende de una dimensión local, y que pertenece, no sólo administrativamente, al ámbito de la sanidad veterinaria, de la que no puede decirse, como se dijo en la STC 80/1985 en relación con la sanidad vegetal, que sea una materia lejana, sin conexión inmediata, y con incidencia leve con la sanidad, sino materia que se integra también en el ámbito propio de la sanidad.

Como 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.

3. El artículo 149.1.16 reconoce competencia exclusiva del Estado en materia de sanidad exterior y para establecer las bases y coordinación general de la sanidad. Según el Abogado del Estado la Orden del Ministerio de Agricultura, incumplida por la Generalidad, supone ejercicio de la competencia estatal tanto en materia de sanidad exterior como en materia de bases y coordinación general de la sanidad interior. Por su parte la Generalidad de Cataluña niega que esa Orden pueda ser entendida como una medida de coordinación.

La Orden de 12 de marzo de 1985 del Ministerio de Agricultura tiene un objetivo muy concreto, establecer un cordón sanitario frente a la frontera francesa, por existir en Francia una epidemia de varroasis. El contenido de esa Orden es claramente funcional a este único objetivo, evitar que entre la enfermedad en el territorio español. Para ello, por un lado, prohíbe la importación de reinas y enjambres procedentes de países afectados por la enfermedad, y, por otro, prohíbe la entrada y salida de colmenas en un área fronteriza con Francia, con una profundidad de 30 kilómetros, medida que afecta, entre otras, a las provincias de Gerona y Lérida. Se trata de una medida encuadrable, sin duda alguna, en el ámbito de la sanidad exterior, en cuanto establece una barrera sanitaria para tratar de impedir que la enfermedad entre en el territorio nacional, y pone en práctica también Acuerdos sanitarios internacionales. La competencia exclusiva para establecer esta barrera sanitaria frente a las fronteras exteriores corresponde en exclusiva al Estado, que es responsable de evitar la destrucción del elemento apícola en todo el territorio nacional en relación con epizootias exteriores. La condición fronteriza de Cataluña le supone así una limitación específica al ejercicio de sus competencias en materia de agricultura, en cuanto incidan en problemas de sanidad exterior.

En consecuencia, Cataluña al ejercer su competencia exclusiva en materia de producción apícola ha de respetar, en lo que en esa materia incida en la sanidad exterior, las competencias del Estado, y, en concreto, el cordón sanitario de 30 kilómetros (que es incluso menor que el de 50 kilómetros establecido en el artículo

3.9.5.2 del Código Zoosanitario Internacional) en el que se prohíbe la entrada y salida de colmenas. Como quiera que la Orden de la Generalidad objeto del presente conflicto sólo prohíbe, en su artículo 1.º, la implantación de colmenas trashumantes a una distancia inferior a 5 kilómetros de la línea de la frontera con Francia, y establece, en su artículo 2.º, una zona de protección desde los 5 a los 15 kilómetros, resulta claro que la orden de la Generalidad no ha respetado una regla estatal de sanidad exterior que le vinculaba, y que condicionaba el ejercicio de su propia competencia. Por consiguiente han de ser declarados nulos los artículos 1.º y 2.º de la Orden de la Generalidad de Cataluña, así como por conexión, el artículo 3.º de la misma.

4. No es aceptable, sin embargo, la alegación del Abogado del Estado en relación con que la Orden estatal de 12 de marzo de 1985 fuera ejercicio de las competencias que corresponden al Estado en el artículo 149.1.16 CE, como medidas de coordinación entre la Administración estatal y las autonómicas en materia sanitaria, ni tampoco es evidente que el resto de los artículos contenidos en la Orden de la Generalidad sean meramente complementarios de los tres primeros.

Ha de recordarse que la competencia del Estado en materia de sanidad interior se ha atribuido a éste, como recuerda la STC 42/1983, en función de intereses públicos supracomunitarios, y por eso es una competencia que ha de ponerse en conexión en relación a la dimensión de los problemas, y al ámbito territorial del alcance de esos problemas. En el presente caso, sin embargo, no resulta necesario detenerse en el grado de concreción que puede alcanzar la normativa sanitaria estatal interna en relación a la coordinación de las distintas medidas autonómicas sobre la prevención de la varroasis, en especial también para regular la trashumancia de las colmenas entre diversas Comunidades Autónomas, puesto que estas medidas no están cuestionadas en el presente conflicto, ni tampoco las que la Comunidad Autónoma ha venido dictando en relación con la varroasis de las abejas. Lo que resulta evidente es que ni la Orden de 12 de marzo de 1985 reúne las condiciones materiales y formales para poder ser considerada como la legislación básica en materia de sanidad, ni tampoco su contenido se estructura a través de medidas de coordinación, como podría ser el caso de otras disposiciones estatales posteriores en la materia y que la Comunidad Autónoma no ha impugnado ni desconocido. Tiene, pues, razón la Generalidad de Cataluña al rechazar que la Orden estatal pueda considerarse como legislación básica o medida de coordinación de la sanidad interior.

Menos fundamento tiene aún la invocación por la representación del Estado de las competencias que la Constitución le reconoce en el artículo 149.1.13 a las que el Estatuto de Autonomía (art. 12.1.4) subordina expresamente las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería. Tiene razón la Generalidad de Cataluña cuando afirma que la competencia exclusiva reconocida al Estado en el artículo 149.1.13 CE no permitiría justificar una regulación tan específica como la contenida en la Orden estatal, aparte de que su contenido no es de ordenación de un sector productivo, ni la actividad apícola tiene una trascendencia tan fundamental en la economía que pudiera llevar a justificar, para ordenar el sector, medidas de esta naturaleza y características. No se comprenden las razones por las que una medida estatal tan concreta y

sin referencia alguna a elementos económicos pueda incluirse dentro del concepto de ordenación de la economía, pues no basta que una medida estatal tenga algún efecto sobre la economía o sobre el sistema productivo para entender que se trate de una medida de naturaleza económica.

Por tanto, ha de rechazarse que el resto de la Orden objeto del presente conflicto suponga invasión o desconocimiento por parte de la Generalidad de Cataluña de competencias del Estado, sino antes bien ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus propias y exclusivas competencias.

F A L L O

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

Ha decidido:

Declarar que los artículos 1.º, 2.º y 3.º de la Orden de la Generalidad de Cataluña de 30 de abril de 1985, en la que se aprueba un plan de prevención contra la varroasis de las abejas, no han respetado la competencia exclusiva del Estado en materia de sanidad exterior, ejercitada en la Orden de 12 de marzo de 1985, por lo que dichos artículos han de ser declarados nulos.

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

Dada en Madrid a 29 de noviembre de 1990.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Galbaldón López.—Firmados y rubricados.