



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 21/2010, de 3 d'agost,
sobre la Proposició de llei de regulació
de les festes tradicionals amb bous**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb 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 per una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió de Política Cultural sobre la Proposició de llei de regulació de les festes tradicionals amb bous (BOPC núm. 772, de 19 de juliol de 2010).

ANTECEDENTS

1. El dia 27 de juliol de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. 660), pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de la sol·licitud de dictamen presentada el dia 22 de juliol de 2010, a instància del senyor Daniel Sirera Bellés i tretze diputats més, en relació amb el Dictamen de la Comissió de Política Cultural sobre la Proposició de Llei de regulació de les festes tradicionals amb bous, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell dictamen en relació amb la Proposició de Llei de regulació de les festes tradicionals amb bous, en especial en referència al següent precepte:

«Article 3, que determina que només es poden autoritzar les festes amb bous en les localitats i les dates en què tradicionalment s'han celebrat, i determina que s'entén per "data de celebració tradicional" en dir que són les que coincideixen amb festes majors, fires, celebracions populars o d'altres d'importància especial i rellevant.»

La fonamentació jurídica que figura en l'escrit de sol·licitud és la següent:

«Es considera convenient conèixer el parer de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat de Catalunya respecte l'encaix de la Proposició de Llei de regulació de les festes tradicionals amb bous a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya vigent. I de forma concreta que l'alt òrgan consultiu determini si l'ús de la clàusula jurídica indeterminada de "municipis

amb tradició" o l'expressió en parlar de localitats i dates en què "tradicionalment" s'han celebrat aquestes festes topa amb el principi d'autonomia local, previst als articles 84.1 i 86.3 de l'Estatut d'Autonomia.

El motiu principal d'aquesta sol·licitud de dictamen ve donat pel fet que la proposició de llei que ara es sotmet a consideració del Consell de Garanties Estatutàries sembla excloure amb una clàusula d'aquesta naturalesa del seu àmbit d'aplicació a municipis de Catalunya que poden haver gaudit sempre d'aquestes festes i que, en canvi, no tenen encaix en la proposició de llei al preveure aquesta que cal d'entendre per "dates de celebració tradicional" les coincidents amb festes majors, fires o celebracions populars, el que vol dir que si no hi ha coincidència no poden celebrar-les.

Aquesta exclusió encoberta que fa la proposició de llei evidencia una clara contradicció dins el mateix redactat de l'article 3 tal com està redactat, en contraposar les expressions "tradicionalment" i "dates de celebració".

Poden haver municipis que sempre hagin celebrat aquestes festes però que a efectes de la proposició de llei s'entenguin exclosos perquè el concepte de "dates de celebració tradicional" no és coincident amb els dies de la festa en qüestió. I això sens perjudici del fet que hi hagi municipis que en ús de les seves competències i dels seus interessos ("autonomia local") vulguin instaurar festes amb nous d'ara en endavant i, és clar, al no estar previstos a la llei com a "tradicionalment" no podran mai celebrar-les. Això genera una discriminació entre municipis dins del mateix territori al qual aspira la proposició de llei a aplicar-se, que és Catalunya.

En definitiva, si l'Estatut d'Autonomia preveu la clàusula genèrica de defensa de l'autonomia local, regula les competències municipals i vol salvaguardar els aspectes de la cultura tradicional catalana cal valorar

–per tal que prosperi la proposició de llei- si l'exclusió encoberta que conté l'article 3 s'ajusta al marc estatutari.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 27 de juliol de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller senyor Enric Fossas Espadaler.

3. En la mateixa sessió i, atès el que disposa l'article 25, apartats 4 i 5 de la nostra Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris, com també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin 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 3 d'agost de 2010.

F O N A M E N T S J U R I D I C S

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com ha quedat reflectit en els Antecedents, els sol·licitants del present Dictamen sotmeten al parer d'aquest Consell un únic precepte de la Proposició de llei de regulació de les festes tradicionals amb bous. L'escrit de sol·licitud presentat compleix les exigències prescrites a l'article 24.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, ja que

delimita el precepte legal sobre el qual es planteja el dubte d'antiestatutarietat, i indica els preceptes de l'Estatut que es podrien veure vulnerats, si bé cal advertir que només una interpretació flexible de la nostra Llei ha fet possible l'admissió a tràmit del Dictamen, atesa l'escassa fonamentació dels motius que justifiquen la consulta, que exposarem més endavant.

A fi de determinar amb precisió l'objecte d'aquest Dictamen, cal emmarcar la disposició sobre la qual se'ns demana la nostra opinió en la Proposició de Llei de regulació de les festes tradicionals amb bous. Tal com s'explica en el seu preàmbul, la Proposició pretén garantir un marc normatiu per a l'exercici dels espectacles tradicionals amb bous (correbaus), que «configuren un element central en les celebracions populars d'un bon nombre de poblacions de Catalunya», aprofitant l'experiència acumulada amb el Codi de bones pràctiques que, fins ara, s'ha aplicat a aquests espectacles. L'objecte de la llei, segons diu l'article 1, «és establir els requisits i les condicions que han de complir les festes tradicionals amb bous sense mort de l'animal (correbaus), en les dates i les localitats catalanes on tradicionalment se celebren, amb la finalitat de garantir els drets, els interessos i la seguretat dels participants i del públic i, alhora, la protecció dels animals».

El preàmbul assenyala que el marc legal d'aquesta festa està integrat pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de protecció dels animals, i la Resolució del 12 de maig de 1989, sobre espectacles i festes tradicionals amb bous, inclosos en el Decret 239/1999, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el catàleg dels espectacles, les activitats recreatives i els establiments públics sotmesos a la Llei 10/1990, del 15 de juny, sobre policia d'espectacles, les activitats recreatives i els establiments públics. Segons el mateix preàmbul, el nou marc normatiu que estableix la Proposició de Llei, dictada a l'empара de la competència exclusiva de la

Generalitat en matèria d'espectacles (art. 141 EAC), es basa en tres eixos bàsics: «el respecte i la protecció de la festa, la protecció de l'animal i la seguretat de les persones». Aquests objectius es concreten en la part dispositiva de la Proposició de Llei, que consta de dinou articles, una disposició derogatòria i quatre disposicions finals, a més d'un Annex que conté la «Llista actualitzada dels municipis on se celebren festes tradicionals amb bous».

El precepte de la Proposició de Llei sobre el qual els sol·licitants plantegen el seu dubte d'antiestatutarietat és l'article 3 («Municipis amb tradició»), que disposa que:

«Les festes tradicionals amb bous, d'acord amb el que disposa l'article 6.2.b de la Llei 22/2003, del 4 de juliol, de protecció dels animals, només es poden autoritzar en les localitats i les dates en què tradicionalment s'han celebrat. A aquests efectes, s'entén per *dates de celebració tradicional* les coincidents amb festes majors, fires, celebracions populars o altres d'importància especial i rellevant. El nombre de dies de festa tradicional amb bous i el nombre d'espectacles taurins i llurs modalitats no resten condicionats pels que s'hagin celebrat en anys anteriors».

De la lectura de la sol·licitud de Dictamen es dedueix que aquesta es fonamenta essencialment en dos motius. Segons els peticionaris, les expressions «municipis amb tradició» o «tradicionalment», emprades en el precepte transcrit, exclourien de l'àmbit d'aplicació de la Llei a municipis de Catalunya que hagin gaudit d'aquestes festes taurines, però que no coincideixen amb festes majors, fires o celebracions populars. Aquesta exclusió dels municipis que no festegin els correbous en les «dates en que tradicionalment s'han celebrat», o la futura exclusió d'altres municipis que

vulguin instaurar correbous fora d'aquestes dates, seria contrària a l'autonomia local garantida en els articles 84.1 i 86.3 EAC, i generaria una discriminació entre municipis dins del territori de Catalunya.

La resposta als dubtes anteriors, a la vista de la sol·licitud, l'efectuarem en aquesta ocasió en un únic Fonament Jurídic, on examinarem la regulació continguda en l'article 3 de la Proposició de Llei objecte del Dictamen per tal de determinar si és contrària a l'autonomia local i si es pot tatxar de discriminatòria, el que ens permetrà pronunciar-nos sobre la seva conformitat amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Segon. Examen de l'article 3 de la Proposició de Llei de regulació de les festes tradicionals amb bous

Abans d'entrar en l'examen del precepte que suscita els dubtes dels sol·licitants, cal fer dues precisions. La primera, referida al text de l'article 3 de la Proposició de Llei, on se cita la Llei 22/2003, del 4 de juliol, de protecció dels animals. Cal advertir, dins de la nostra funció consultiva, que es tracta d'un error ja que, segons el mateix preàmbul, el marc legal vigent de la festa tradicional del correbous es troba en el Decret legislatiu 2/2008, del 15 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de protecció d'animals que, en la seva disposició derogatòria, va derogar expressament la Llei 22/2003, del 4 de juliol. L'article 6.2.b, que es cita en el precepte aquí examinat no correspon a la Llei 22/2003, com declara el text de la Proposició, sinó al Decret legislatiu 2/2008. En efecte, l'article 6.1 d'aquesta disposició prohibeix «l'ús d'animals en baralles i en espectacles o d'altres activitats si els poden ocasionar sofriment o poden ésser objecte de burles o tractaments antinaturals, o bé poden ferir la sensibilitat de les persones que els contemplen», fixant tot seguit un llistat d'aitals activitats. I és l'article 6.2.b

del mateix Decret legislatiu el que exclou de l'anterior prohibició «Les festes amb bous sense mort de l'animal (correbaus) en les dates i les localitats on tradicionalment se celebren. En aquests casos, és prohibit inferir danys als animals». Cal encara assenyalar que aquest Decret legislatiu ha estat posteriorment reformat per la Llei de modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (aprovada pel ple del Parlament el dia 28 de juliol de 2010. BOPC núm. 785, de 30 de juliol), la qual no ha modificat el contingut de l'anterior article 6.2. Aquest Consell es va pronunciar prèviament sobre la corresponent Proposició de Llei, en el seu Dictamen 12/2010, de 5 de juliol, al qual ens referirem més endavant.

La segona precisió ve referida a la sol·licitud del present Dictamen, que conté una interpretació parcial i poc sistemàtica de l'article 3 de la Proposició de Llei que ara examinem. Tal com es pot llegir en els Antecedents, els peticionaris afirmen que l'article 3 impediria que els municipis de Catalunya que han gaudit fins ara de les festes tradicionals amb bous poguessin seguir realitzant-les fora de «les dates en què tradicionalment s'han celebrat». Tanmateix, el propi article conté una àmplia definició del que s'entén per «*dates de celebració tradicional*», ja que inclou les «coincidents amb festes majors, fires, celebracions populars o altres d'importància especial i rellevant». I encara afegeix que «El nombre de dies de festa tradicional amb bous i el nombre d'espectacles [...] no resten condicionats pels que s'hagin celebrat en anys anteriors».

Per la seva banda, l'article 6 de la Proposició de Llei disposa que per obtenir l'autorització d'un espectacle tradicional amb bous cal presentar un «informe o les manifestacions d'institucions, entitats o persones coneixedores de la història i les tradicions locals en què s'acrediti fefaentment la tradició», però seguidament afegeix que «resten exclosos de presentar la dita documentació

els sol·licitants que hagin celebrat aquesta modalitat de festa o hagin presentat aquesta documentació l'any anterior». I la disposició final tercera es refereix a l'annex de la Proposició de Llei, que conté la llista actualitzada dels municipis on se celebren festes tradicionals amb bous, «sens perjudici de les festes que es puguin autoritzar posteriorment d'acord amb la normativa i de les festes la tradició de les quals es pugui demostrar».

En suma, d'una interpretació sistemàtica de l'article 3 de la Proposició de Llei no se'n conclou, com fan els peticionaris, que aquella impedirà seguir celebrant correbous als municipis de Catalunya que, fins ara, han gaudit d'aquesta festa tradicional, com tampoc no impedirà que alguns municipis puguin instaurar de bell nou aquesta festa taurina, sempre que acreditin la seva tradició d'acord amb la normativa.

Una vegada efectuades les anteriors precisions, podem ja examinar l'article 3 de la Proposició de Llei per tal de determinar la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia. Atès que els sol·licitants plantegen una pretesa vulneració de l'autonomia local (art. 84.1 i 86.3 EAC), el nostre judici ha de partir del contingut normatiu de la Proposició a fi de determinar si afecta el nucli essencial de l'autogovern dels ens locals. En aquest sentit, no hi ha dubte que la Proposició de Llei, tant pel seu objecte com pel seu contingut és resultat de l'exercici de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'espectacles (art. 141 EAC), tal com s'afirma en el seu preàmbul, que recorda la inclusió dels correbous «com a espectacle taurí» «en l'article 5.f del Decret 239/1999, de 31 d'agost, pel qual s'aprova el catàleg dels espectacles, les activitats recreatives i els establiments públics sotmesos a la Llei 10/1990, del 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics» (Llei revisada i derogada posteriorment per la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives). Així mateix, una lectura

de l'articulat de la Proposició de Llei permet constatar que aquesta està destinada a establir «els requisits i les condicions» (art. 1) que han de complir «els espectacles populars» (art. 2), tot regulant l'«autorització» (art. 5 i 6), les «condicions de seguretat» (art. 7) i les «funcions dels organitzadors i controladors de l'espectacle» (art. 8). Les anteriors asseveracions vindrien confirmades pel citat Dictamen 12/2010, de 5 de juliol, en el qual varem considerar que la Proposició de Llei de modificació de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, constituïa un exercici de la competència de la Generalitat sobre espectacles públics (FJ 3).

Els peticionaris al·leguen que la regulació de la festa dels correbous com a espectacles populars, continguda en la Proposició de Llei, vulnera l'autonomia local, amb cita dels articles 84.1 i 86.3 EAC. Tanmateix, de l'escassa argumentació continguda en la sol·licitud en resulta difícil copsar els motius d'aquesta vulneració, que semblen centrats en les «competències» i en els «interessos» dels municipis.

En els recents Dictàmens 11/2010, de 5 de juliol, sobre el Projecte de Llei de vegueries (FJ 2), i 14/2010, de 6 de juliol, sobre el Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (FJ 3), aquest Consell, seguint una consolidada jurisprudència constitucional, ha fixat la seva doctrina consultiva sobre el contingut de l'autonomia local constitucionalment i estatutàriament garantida, que donem aquí per reproduïda. Als efectes del nostre pronunciament, només hem de destacar que la dita autonomia constitueix una garantia institucional i es configura com un límit indisponible per al legislador, en aquest cas autonòmic, però no assegura un feix mínim de competències als municipis. És el legislador competent qui fa aquesta concreció competencial, si bé en realitzar-la no pot desconèixer els preceptes estatutaris i de la legislació bàsica que configuren l'autonomia local: les

previsions de l'Estatut (art. 84 i 86.3 EAC) i els articles de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim Local (LBRL) que siguin reflex inequívoc dels principis continguts en els articles 137, 140 i 141 CE. Doncs bé, ni l'article 84 EAC, que estableix les competències pròpies dels governs locals de Catalunya, ni l'article 25 LBRL, que conté el llistat de competències que, en tot cas, exerciran els municipis, inclouen entre aquestes competències els espectacles o, més precisament, la denominada policia d'espectacles públics, que sí que és assumida en exclusiva per la Generalitat (art. 141 EAC), en els termes establerts en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 293, de 26 de maig de 2009, sobre el Projecte de Llei de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives (F III).

Per tant, així formulat, el motiu al·legat manca de fonamentació constitucional i estatutària, atès que no es pot considerar que la regulació dels espectacles constitueixi un element essencial o formi part del nucli primari de l'autogovern dels ens locals que gaudeix d'una garantia institucional. En conseqüència, hem de concloure que l'article 3 del Projecte de Llei aquí examinat, en establir determinats requisits per a l'autorització de l'espectacle taurí dels correbous, no vulnera l'autonomia local constitucionalment i estatutàriament garantida.

La sol·licitud planteja un segon motiu d'inconstitucionalitat quan entén que l'article 3 de la Proposició de Llei estableix una «discriminació entre municipis dins del mateix territori». Tot i que no s'invoca cap precepte constitucional o estatutari, el pretès tracte discriminatori s'ha d'entendre referit a l'article 14 CE. Doncs bé, també en aquest punt la nostra resposta ha de ser negativa atesa la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, segons la qual el dret a no patir discriminacions injustificades proclamat en l'article 14 CE, que es basa en la dignitat de la persona com a fonament de l'ordre polític (art. 10.1 CE), es refereix només als ciutadans i no és traslladable a les persones

juridicopúbliques (per totes, STC 240/2001, de 18 de desembre, FJ 3). Conseqüentment, cal concloure que l'article 3 del Projecte de Llei tampoc no és, per aquest motiu, contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem la següent:

CONCLUSIÓ

L'article 3 de la Proposició de Llei de regulació de les festes tradicionals amb bous no és contrari 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.