



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 12/2010, de 5 de juliol,  
sobre 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, de 15 d'abril**

---

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 Medi Ambient i Habitatge sobre 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, de 15 d'abril (BOPC núm. 731, de 4 de juny de 2010).

## ANTECEDENTS

1. El dia 9 de juny de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 485) un escrit del president del Parlament de Catalunya, de la mateixa data, pel qual es va trametre al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de la sol·licitud de dictamen presentada el 7 de juny de 2010, a instància del senyor Daniel Sirera Bellés, i tretze diputats més, en relació amb el Dictamen de la Comissió de Medi Ambient i Habitatge sobre 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, d'acord amb allò que preveu l'article 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 que es pronunciï sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'esmentada Proposició de Llei, i de forma especial respecte dels preceptes següents:

«- Article primer, referent a la prohibició de les corrides de toros i els espectacles amb toros que incloguin la mort de l'animal i l'aplicació de les sorts de la pica, de les banderilles i de l'estoc, i també els espectacles taurins de qualsevol modalitat que tinguin lloc dins o fora de les places de toros, llevat en aquest darrer cas de les exclusions fetes en l'article segon».

Els motius en els quals es basa la sol·licitud són els següents:

«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 modificació de l'article 6 del Text refós de la Llei de Protecció dels Animals, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, amb les

previsions constitucionals relatives a la distribució competencial entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en relació a la regulació dels espectacles públics. Així com conèixer també, com es conjuga el dret a l'accés a la cultura i la seva promoció reconeguda a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya amb el text de la Proposició de Llei que sotmetem a examen a aquest Alt òrgan consultiu de la Generalitat.»

L'escrit concreta la fonamentació jurídica de la sol·licitud en dos arguments:

En relació amb el primer, els diputats sol·licitants sostenen 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, de 15 d'abril, té com a objectiu incorporar al text de la citada llei, la prohibició de *“les curses de braus i els espectacles amb braus que incloguin la mort de l'animal i l'aplicació de les ‘sorts’ de pica, les banderilles i l'estoc, així com els espectacles taurins de qualsevol modalitat que es celebrin en les places de braus o fora d'elles [...]”*. La regulació d'aquesta proposició pretén, per tant, prohibir un tipus d'espectacle públic amb una llarga tradició a Catalunya i a la resta de l'Estat».

En aquest sentit, recorden que «el Govern de l'Estat, d'acord amb la Generalitat, va aprovar el *Reial Decret 1771/1985, d'1 d'agost, de traspàs de funcions i serveis de l'Estat en matèria d'espectacles públics*. Segons aquest Reial Decret, encara vigent, *“la festa dels braus es regirà pels seus reglaments específics de l'àmbit nacional, sens perjudici de les facultats de la Generalitat d'acord amb el present traspàs”* (annex B.3). És a dir, el propi Reial Decret de traspàs reconeix específicament que les competències normatives de la festa dels braus, almenys en aquells aspectes essencials per tractar-se d'un espectacle d'àmbit nacional, seguirà corresponent a l'Estat, ja que el que es transfereix en virtut de la citada norma a la Generalitat de Catalunya són les funcions de “política d'espectacles” que fins

a aquell moment desenvolupava el Ministeri d'Interior». En aquest mateix sentit, invoquen «la *Llei Orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de Transferència de Competències a les Comunitats Autònomes*, en la que en el seu article 8.2 reserva a l'Estat la facultat de dictar normes que regulin els espectacles taurins».

Conclouen que «d'acord amb la distribució de competències recollida a la Constitució, a l'Estatut d'Autonomia, i la diversa normativa competencial aplicable, [...] l'Estat és l'únic òrgan competent per poder regular els espectacles taurins, encara que la regulació dels espectacles públics sigui competència de la comunitat autònoma». Per la qual cosa, la Proposició de llei «s'extralimita en les competències de la Generalitat»

Pel que fa al segon, els diputats sol·licitants recorden que la Constitució i l'Estatut reconeixen la cultura com un principi rector (art. 44 CE i 44.5 EAC) i també com un dret (art. 22.1 EAC). En aquest sentit, consideren que «la festa dels braus i els espectacles taurins són, sens dubte, una manifestació de la cultura espanyola i catalana i com a tal, d'acord amb les previsions constitucionals i estatutàries, és un dret dels ciutadans poder gaudir d'aquesta cultura tradicional i popular, així com una obligació dels poders públics garantir que els ciutadans poden accedir en plenitud igualtat a la resta dels ciutadans». En conseqüència, els diputats consideren que la Proposició de llei és «una proposta normativa que atempta clara i directament als drets dels ciutadans en l'àmbit de la cultura».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 14 de juny 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 Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió i, atès el que disposa l'article 25, apartats 4 i 5 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, va acordar adreçar-se als sol·licitants, 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 aprovació del Dictamen el dia 5 de juliol de 2010.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. L'objecte de dictamen***

L'objecte del nostre Dictamen és 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, de 15 d'abril, i, en especial, l'article primer, pel qual s'inclouen, dins l'àmbit dels espectacles públics prohibits, les curses de braus (les «corrides de toros», que és l'expressió que utilitza la Proposició de llei i que, en endavant, serà l'emprada en el Dictamen).

Però, en la mesura que els sol·licitants també demanen dictamen sobre tot el text de la Proposició, si escau, caldrà incloure el contingut de l'article segon de la Proposició, pel qual s'exclouen de la prohibició anterior, les festes amb toros o bous sense mort de l'animal (els anomenats correbous).

L'article primer de la Proposició de Llei inclou l'addició d'una lletra, la *f*, a l'apartat 1 de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (que es refereix a la prohibició de

baralles d'animals i altres activitats), amb el text següent: «f) Les corrides de toros i els espectacles amb toros que incloguin la mort de l'animal i l'aplicació de les sorts de la pica, de les banderilles i de l'estoc, i també els espectacles taurins de qualsevol modalitat que tinguin lloc dins o fora de les places de toros, llevat de les festes amb toros o bous a què es refereix l'apartat 2». I en el seu article segon se suprimeix la lletra a de l'apartat 2 de l'article 6 del mateix Text refós, que queda redactat de la manera següent: «2. Resten excloses d'aquests prohibicions les festes amb toros o bous sense mort de l'animal (correbaus) en les dates i localitats on tradicionalment se celebren. En aquests casos, és prohibit inferir dany als animals».

Tenint en compte la motivació en la qual se sustenta la sol·licitud de dictamen, caldrà analitzar l'abast de la mesura prohibitiva que el text de la Proposició de Llei prescriu sobre les «corrides de toros», en funció de dos variables diferents: en primer lloc, sobre l'abast de les competències de la Generalitat en matèria d'espectacles públics (141.3 EAC) i la seva relació amb la competència relativa a la protecció dels animals (art. 116.1.d EAC); en segon lloc, caldrà parar atenció en la incidència que l'exercici d'aquesta competència per part de l'Administració autonòmica, pugui tenir sobre el principi rector de la Constitució relatiu a l'accés a la cultura (art. 44 CE) i els articles 22.1 (dret d'accés a la cultura en condicions d'igualtat) i 44.5 EAC (relatiu al principi rector pel qual els poders públics han d'emprendre les accions per a l'accés a la cultura).

### ***Segon. El marc constitucional i estatutari***

L'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, que és el precepte que modifica la Proposició de Llei objecte d'aquest Dictamen, és una regulació del legislador adreçada a la protecció dels animals. Tot i que es tracta d'una matèria

competencial no prevista expressament a la Constitució ni tampoc a l'Estatut de 1979, el Parlament legislà sobre aquesta matèria a través de la Llei 3/1988, de 4 de març, de protecció dels animals. Posteriorment, aquesta disposició legislativa fou objecte de diverses modificacions que finalment conduïren a una refosa de texts aprovada pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, posterior al nou Estatut de 2006, el qual, en la concreció de les submatèries que defineixen l'àmbit material de la competència exclusiva sobre ramaderia de l'article 116.1.d, inclou, ara sí, una menció específica a «la protecció dels animals». Competència que segons el que preveu el precepte estatutari esmentat haurà de respectar «el que estableixi l'Estat en l'exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i 16 de la Constitució».

La finalitat de la Llei de protecció dels animals, el Text refós de la qual s'aprova mitjançant el Decret legislatiu 2/2008, és «assolir el màxim nivell de protecció i benestar dels animals, i afavorir una responsabilitat més elevada i una conducta més cívica de la ciutadania en la defensa i la preservació dels animals» (art. 2.1), tot tenint en compte –segons prescriu el text de la Llei- que «els animals són éssers vius dotats de sensibilitat física i psíquica, i també de moviment voluntari, els quals han de rebre el tracte que, atenent bàsicament les necessitats etològiques, en procuri el benestar» (art. 2.2).

El dret europeu no ha quedat al marge de la defensa dels animals i, darrerament, el Tractat de Lisboa ha incorporat també el benestar dels animals com un dels objectius generals de les polítiques a dur a terme per la Unió (art. 13 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea).

Cal dir, però, que en el cas que planteja l'objecte del nostre dictamen, la competència sobre protecció dels animals constitueix un marc estatutari que, atesa la finalitat de l'article 6 del Decret legislatiu 2/2008, ha de ser entès de

caràcter general respecte d'una altra competència més específica, com és la referida a la regulació dels espectacles públics. Perquè, en la mesura que les corrides de toros o tauromàquia, són un espectacle adreçat al públic, consistent en la lídia dels braus en una plaça creada a aquest efecte, el gruix essencial de la controvèrsia competencial, que hom suscita en aquest Dictamen, ha de romandre centrat en la matèria competencial relativa a la regulació del règim dels espectacles públics.

Cal fer avinent, però, que inicialment la competència en matèria d'espectacles públics no fou prevista expressament a la Constitució. Sí que ho va fer, però, l'Estatut de 1979 al seu article 9.31, que la reconegué com a competència exclusiva, acollint-se a la clàusula de l'article 149.3 CE («Les matèries no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les comunitats autònomes, en virtut dels seus Estatuts respectius»). Posteriorment, el Parlament legislà sobre un aspecte parcial de la regulació dels espectacles públics com és l'activitat administrativa d'ordenació de policia, a través de la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics. Per la seva banda, l'Estatut de 2006, emparat també per la precitada clàusula constitucional, ha previst explícitament la competència sobre espectacles amb caràcter general a l'article 141.3, que estableix: «Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'espectacles i activitats recreatives, que inclou, en tot cas, l'ordenació del sector, el règim d'intervenció administrativa i el control de tota mena d'espectacles en espais i locals públics». I, ja d'acord amb el nou marc estatutari, el legislador català ha aprovat la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, que s'aplica de forma supletòria en els casos d'espectacles amb animals (art. 4.3).

Els serveis i funcions sobre les corrides de toros (que, com hem dit, és l'expressió emprada per la Proposició objecte de dictamen) foren traspassats



pel Reial decret 1771/1985, d'1 d'agost, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'espectacles. Més concretament, l'apartat B.3 de l'Annex del decret de traspàsos establí que: «La festa dels braus es regirà pels seus reglaments específics de l'àmbit nacional, sens perjudici de les facultats de la Generalitat d'acord amb el present traspàs». Per la seva banda, la Generalitat de Catalunya, a través del Decret 239/1999, de 31 d'agost, va incloure els espectacles taurins (art. 5.ª) en el catàleg dels espectacles públics, les activitats recreatives i els establiments públics sotmesos a la precitada Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics.

Atès el contingut del decret estatal de traspàs de competències sobre espectacles taurins, convé recordar que els decrets de traspàsos no són títol atributiu de competències, sinó que aquestes deriven de la Constitució, dels Estatuts d'autonomia i de la resta de normes que integren el bloc de la constitucionalitat. Així ho ha interpretat reiteradament la jurisprudència constitucional que, no obstant això, ha admès que el traspàs de serveis és una condició de ple exercici de les competències estatutàriament transferides quan, per la seva naturalesa, sigui necessari i imprescindible (entre d'altres, les STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 3; 143/1985, de 24 d'octubre, FJ 9 i 209/1990, de 20 de desembre, FJ 2). A més, la jurisprudència constitucional ha establert també que els decrets de traspàsos poden ser considerats com un criteri interpretatiu vàlid i útil per determinar l'abast de les competències (STC 153/1989, de 5 d'octubre, FJ 7). De tot aquest cànon interpretatiu se n'ha fet ressò aquest Consell en el seu Dictamen 5/2010, de 20 d'abril (FJ 2).

Per tant, el Reial decret 1771/1985, d'1 d'agost, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'espectacles, en allò que afecta la festa dels braus, s'ha d'atenir a les prescripcions contingudes en el bloc de la constitucionalitat, que, d'acord

amb el que ja hem expressat, haurà de comptar, en tot cas, amb el que prescriu l'article 141.3 EAC que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre els espectacles públics, que constitueix l'objecte essencial del nostre Dictamen.

Tanmateix, la preeminència que la competència sobre la regulació dels espectacles públics presenta per emetre el nostre parer consultiu, no pot ignorar el fet que tradicionalment la doctrina *iuspublicista* ha vinculat el règim dels espectacles a la preservació de l'ordre públic, i en general a la seguretat pública. Ara bé, en el cas de la concentració humana que comporta l'assistència a l'espectacle públic que es desenvolupa en un recinte taurí per a lídia de toros braus, sembla del tot evident que l'element rellevant per determinar la competència és l'activitat del poder públic destinada a la regulació de l'espectacle en sí mateix. Raó per la qual, haurà de ser respecte de l'àmbit material de la competència en matèria d'espectacles públics, de la qual és titular la Generalitat, que ens caldrà determinar si la mesura prohibitiva de les corrides de toros continguda a l'article primer de la Proposició de Llei, és respectuosa amb la Constitució i l'Estatut.

Finalment, a fi d'acabar de delimitar el marc competencial que es deriva de l'objecte d'aquest dictamen, i atesa la invocació que els diputats sol·licitants fan al dret d'accés a la cultura, que podria veure's limitat per la mesura prohibitiva de les corrides de toros que està contemplada en la Proposició de Llei, cal precisar la seva incidència sobre el principi rector de promoció de la cultura (art. 44 CE) i sobre el dret estatutari a la cultura (art. 22.1 EAC).

La competència sobre cultura (art. 149.2 CE) és una competència de caràcter concurrent. La concurrència competencial suposa que sobre la mateixa matèria, ambdues administracions públiques, la de l'Estat i la de la Generalitat poden exercir les mateixes funcions. Així ho ha interpretat la jurisprudència constitucional a la STC 49/1984, de 5 d'abril, FJ 6, en la qual

s'estableix que: «[...] la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas [...]. Ésta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la CE, en el que después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay en fin una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Comunidad (art. 2 de la CE). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención a la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional».

Doncs bé, a fi de determinar si la tauromàquia és una expressió més de caràcter cultural i si, així mateix, forma part del patrimoni cultural comú que permeti una intervenció normativa en favor de l'Estat, que impedeixi una mesura prohibitiva de les corrides de toros en el territori de Catalunya, caldrà determinar si existeixen instruments normatius de caràcter objectiu a aquest efecte.

### ***Tercer. La competència sobre espectacles públics***

En l'exercici de la competència exclusiva sobre espectacles i activitats recreatives (art. 141.3 EAC), el Parlament de Catalunya aprovà la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i

les activitats recreatives, que com s'ha assenyalat al Fonament Jurídic Segon, és d'aplicació supletòria a la normativa específica relativa als espectacles amb ús d'animals (art. 4.3).

La regulació jurídica de les corrides de toros està regulada amb caràcter general a la Llei 10/1991, de 4 d'abril, sobre potestats administratives en matèria d'espectacles taurins, la qual fou desplegada pel Reial decret 145/1996, de 2 de febrer, pel qual es modifica i dona nova redacció al reglament d'espectacles taurins. Ambdues disposicions de caràcter estatal conformen la regulació d'un tipus d'espectacle públic que és l'espectacle de caràcter taurí.

Tanmateix, en l'exercici de les competències que totes les comunitats autònomes tenen sobre espectacles públics, la majoria d'aquestes ha previst també la regulació dels espectacles taurins i en alguns casos, àdhuc, han aprovat el seu específic reglament taurí: com ara, Castella-la Manxa, on es regulen les corrides de toros i, per contra, es prohibeix la festa del bou embolat o el bou capllaçat (Decret de la Conselleria d'Administracions Públiques núm. 87, de 28 de juliol de 1998); La Rioja (Decret de la Conselleria de Desenvolupament Autonòmic, Administracions Públiques i Medi Ambient, núm. 30, de 31 de maig de 1996) i Madrid (Decret de la Conselleria de Presidència núm. 112, de 25 de juliol de 1996), que també prohibeix la festa del bou embolat o el bou capllaçat.

En aquesta normativa d'àmbit autonòmic sobre els espectacles públics, en allò que específicament es refereix als espectacles taurins de les corrides de toros, cal fer esment també a alguns casos de regulació restrictiva per raons subjectives (protecció de menors) i impeditives de la construcció de noves places de toros o, àdhuc, destinades a la supressió de la mateixa festa de la tauromàquia. En el primer cas cal fer esment de la Llei del Parlament de Catalunya 3/1988, de protecció dels animals i el Decret 385/2000, de 5 de

desembre, pel qual es limità l'accés dels infants i dels adolescents menors de 14 anys a les curses de braus i a determinades modalitats de combats i de lluites (art. 1). En el segon, i ja en un context normatiu propi d'una lògica més restrictiva, la Llei de Canàries 8/1991, de 30 d'abril, de protecció dels animals, la qual, sense fer esment específic a les corrides de toros establí una prohibició general de maltractament dels animals (art. 4.2.a), tot i que va permetre les baralles de galls en aquelles localitats en les quals tradicionalment se celebren.

Els exemples que s'han exposat mostren que les comunitats autònomes en general, i la Generalitat de Catalunya, en particular, tot exercint llurs competències en matèria d'espectacles públics, han incidit també en la regulació dels espectacles taurins, a fi de salvaguardar els interessos dels espectadors com a consumidors i, eventualment, també garantir la seguretat pública, en aquelles comunitats que disposen de competència sobre la matèria.

Per tant, la competència en matèria d'espectacles públics ens condueix a plantejar-nos la primera qüestió que motiva la sol·licitud de dictamen sobre l'article primer de la Proposició de Llei que modifica el Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, que és si la competència sobre espectacles públics de la qual és titular la Generalitat, permet adoptar una mesura com és la prohibició de les corrides de toros.

Respondre a aquest interrogant és important als efectes de l'objecte d'aquest Dictamen, especialment si tenim en compte que a l'exposició de motius de la Llei 10/1991, de 4 d'abril, sobre potestats administratives en matèria d'espectacles taurins, s'estableix que: «Sens perjudici de les competències que corresponguin a les comunitats autònomes en relació amb els espectacles taurins, com a tals espectacles, és evident la connexió d'aquests amb l'ordre públic i la seguretat ciutadana, que constitueixen competències

exclusives de l'Estat a l'empara de l'article 149.1.29<sup>a</sup> de la Constitució», que és el títol competencial que li permet justificar la regulació dels espectacles taurins.

Ens cal, doncs, concretar l'abast de la intervenció de la qual disposen la Generalitat i l'Estat sobre aquesta mesura de prohibició de la festa dels braus. En un primer estadi de la nostra anàlisi sobre la rellevància competencial que té la concurrència de competències relatives a espectacles públics i seguretat pública, convé retenir la delimitació material que respecte d'aquesta qüestió ha dut a terme la jurisprudència constitucional, entre d'altres, a la STC 148/2000, d'1 de juny, en un cas referit a la violència en els espectacles esportius.

Sobre la seguretat pública, en aquesta Sentència el Tribunal establí que «resultarán encuadrables en la materia "seguridad pública" [...] todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de tranquilidad pública. Ello se ha de manifestar a través de la necesaria puesta en práctica de "medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas" (STC 104/1989, FJ 4), medidas que han de reclamar, como complemento obligado y permanente, la presencia efectiva de las fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo, con el fin de controlar directamente los factores de riesgo.» (FJ 10)

Doncs bé, l'espectacle públic que són les corrides de toros, comporta -efectivament- una concentració de persones que assisteixen a la celebració d'un espectacle en un lloc de lliure concurrència pública, en el que *prima facie* l'administració pública competent ha d'assegurar que es desenvolupi d'acord amb les regles tècniques que el regulen. Però més enllà d'aquest aspecte, no apareixen circumstàncies de risc pels assistents a l'espectacle,

que posin en perill la seva seguretat de tal forma que exigeixi, amb caràcter sistemàtic i preventiu, la presència d'una força pública per mantenir l'ordre públic i la seguretat en general. Altrament dit, les corrides de toros són un espectacle públic més, sotmès a la legislació que sobre espectacles hagi aprovat l'Administració competent en aquesta matèria.

Pel que fa a la matèria competencial referida als espectacles públics, el Tribunal Constitucional, en la mateixa STC 148/2000, FJ 10, tot establint un contrast amb la «seguretat pública», interpretà que: «Por el contrario, habrán de incardinarse en la materia "espectáculos" las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas "a través de una intervención administrativa ordinaria -de carácter normal y constante-" (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6), de modo que, aún cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se concibe como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo». I, a fi de diferenciar entre la potestat administrativa d'ordenació de la policia d'espectacles i la relativa a la seguretat pública en general, el Tribunal afegeix que: «En suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta "seguridad pública" (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3)».

Doncs bé, com hem assenyalat al Fonament Jurídic Segon, a la Generalitat li correspon la competència exclusiva en matèria d'espectacles i activitats recreatives «que inclou, en tot cas, l'ordenació del sector, el règim d'intervenció administrativa i el control de tota mena d'espectacles en espais i locals públics» (art. 141.3 EAC).

La inclusió de «l'ordenació del sector» com un dels elements definidors de la competència, suposa l'atribució al titular de la capacitat per a determinar el règim jurídic de la matèria competencial relativa als espectacles públics i activitats recreatives. De tal manera que la Generalitat disposa de plena capacitat normativa per actuar sobre aquest àmbit material específic. En conseqüència, exercir la competència sobre l'ordenació d'un sector, comporta l'exercici de potestats normatives que, segons el cas, o bé poden innovar una situació preexistent que afecta drets subjectius (per exemple, a través de la potestat legislativa o la reglamentària) o bé conservar-la i tutelar-la (també a través d'algunes manifestacions de la potestat de policia).

D'acord amb la competència d'ordenació que li atribueix el precitat 141.3 EAC, el legislador català aprovà la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i activitats recreatives, que, en el seu article primer, estableix que «l'objecte d'aquesta llei és establir el règim jurídic dels espectacles públics, les activitats recreatives, i també els establiments i els espais oberts al públic on es duen a terme aquestes activitats, i reglar-ne la intervenció administrativa». Per tant, disposar de la competència per establir el règim jurídic permet exercir les funcions normatives al seu abast. Ja sigui per modificar una situació anterior, a fi de suprimir-la, o bé per conservar-la. En tot cas, res no exclou que el contingut normatiu de l'exercici de les possibilitats que ofereix aquesta facultat competencial, pugui arribar a ser tributari no solament de criteris de legalitat sinó també –en ocasions– de consideracions d'oportunitat, com podria ser, entre d'altres, el cas d'una disposició prohibitiva sobre un determinat espectacle públic, a fi de garantir altres béns jurídics susceptibles de protecció, com és el cas de la protecció dels animals.

Hem vist al Fonament Jurídic anterior, que els serveis i funcions sobre la festa dels braus foren traspassats a la Generalitat pel Reial decret 1771/1985, d'1 d'agost. A l'apartat B.3 de l'Annex del decret de traspassos



s'establí que: «La festa dels braus es regirà pels seus reglaments específics de l'àmbit nacional, [...]». Anys després, l'Estat va regular les corrides de toros a través de la Llei 10/1991, de 4 d'abril, sobre potestats administratives en matèria d'espectacles taurins, que ha quedat desplegada pel Reial decret 145/1996, de 2 de febrer, pel qual es modifica i dona nova redacció al reglament d'espectacles taurins. Per la seva banda, la Generalitat, a través de la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, quan determina el seu àmbit d'aplicació, estableix que «els espectacles amb ús d'animals son regulats per llur normativa específica i, supletòriament, els és aplicable aquesta llei» (art. 4.3).

Com ja hem expressat anteriorment, els reials decrets de traspassos no són disposicions que atribueixin competències. Per tant, la remissió del Reial decret 1771/1985, d'1 d'agost, més enllà que la seva regulació específica es regís d'acord amb una regulació d'àmbit estatal, no impedia ni llavors ni tampoc ara, que, sobre la seva condició d'espectacle públic, la Generalitat no exerciti les seves competències. Ans al contrari, la competència sobre espectacles públics roman garantida.

Dit això, en el marc general de la regulació dels espectacles a Catalunya, la Llei 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, es remet a la normativa específica sobre animals (art. 4.3). I aquesta condueix a que la regulació d'aquesta modalitat específica de l'espectacle de les corrides de toros a Catalunya, sigui la prevista en les disposicions estatals abans esmentades: és a dir, la dita Llei 10/1991, de 4 d'abril, sobre potestats administratives en matèria d'espectacles taurins i el Reial decret 145/1996, de 2 de febrer, que la desplega.

Per tant, escau determinar la naturalesa d'aquestes disposicions que regulen l'espectacle taurí i la seva relació amb la regulació general dels espectacles que correspon a la Generalitat per prescripció estatutària (art. 141.3 EAC). En aquest sentit, el contingut de la Llei 10/1991, de 4 d'abril, versa –sumàriament- sobre les classes d'espectacles taurins, el tipus de places de braus, els registres de professionals taurins i de les ramaderies, la intervenció administrativa prèvia i posterior a la lídia dels braus, les funcions de la presidència en la corrida, les funcions de la Comissió Consultiva Nacional d'Assumptes Taurins i el règim sancionador. Així mateix, en la seva disposició addicional única, la Llei 10/1991 estableix que «serà d'aplicació general en defecte de les disposicions específiques que puguin dictar les comunitats autònomes amb competència normativa en la matèria».

Abans hem vist que les comunitats autònomes han fet ús d'aquestes competències i que la Generalitat de Catalunya, des de la Llei 3/1988 precitada, l'ha exercida específicament per limitar l'accés dels infants i dels adolescents menors de 14 anys a les curses de braus, mitjançant el Decret 385/2000, de 5 de desembre. Doncs bé, tot el conjunt de disposicions de la legislació estatal i autonòmica que hem ressenyat en aquest Dictamen queden integrades en les mesures de policia administrativa de caràcter especial que s'apliquen als espectacles públics en general. I, en particular, pel que fa l'objecte del dictamen, a l'espectacle públic de les corrides de toros i altres espectacles taurins, a fi de garantir el compliment de la regulació específica d'aquest espectacle, que té molt a veure –per exemple- amb els drets del públic assistent (en tant que consumidor d'aquesta modalitat d'espectacle) i dels professionals que hi participen (com ara, els empresaris de les places de toros, els toreros, els ramaders, etc.).

L'activitat de policia administrativa especial, com és la que es desenvolupa en els espectacles públics, es presenta com aquella actuació de l'Administració pública que, per raons d'interès general, es desplega

mitjançant l'exercici de les seves potestats d'intervenció, per regular una activitat –en aquest cas, l'espectacle taurí- tot limitant l'exercici d'alguns dels drets de les persones a fi de garantir amb caràcter general el normal exercici d'altres drets i llibertats. En l'exercici d'aquesta potestat administrativa, la Generalitat també hi participa a través de la seva competència sobre «la policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal» (art. 164.5.b EAC).

Arribats doncs a aquest punt, cal concloure que la intervenció que l'Estat desenvolupa a través de la seva legislació sobre les corrides de toros, és a dir, la Llei 10/1991, de 4 d'abril, sobre potestats administratives en matèria d'espectacles taurins, a la qual es remet la Llei del Parlament de Catalunya 11/2009, del 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, és una regulació de policia administrativa. Que com a tal, no pot suposar l'assumpció en favor de l'Estat de la competència sobre regulació general del règim jurídic dels espectacles a Catalunya.

En efecte, l'activitat de policia administrativa especial que principalment, però, com acabem de veure, no exclusivament, l'Estat desenvolupa sobre la regulació específica de les corrides de toros (art. 164.5.b EAC), no desplaça la competència general sobre espectacles públics que l'article 141.3 EAC reserva amb caràcter exclusiu a la Generalitat. Com ha interpretat el Tribunal Suprem en un assumpte relatiu a les corrides de toros a Cardona (Bages) en la seva Sentència de 20 d'octubre de 1998 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6<sup>a</sup>, FD 5<sup>è</sup>): «resulta sumamente dudoso que la competencia del Estado en materia de espectáculos abarque a más aspectos que aquellos mediante los que se persigue el sometimiento de su celebración a unas reglas técnicas y de arte uniformes que eviten su degradación o impidan que resulte desvirtuada en los que podemos considerar sus aspectos esenciales». Per tant, la regulació prevista a la legislació estatal sobre la tauromàquia, no

pot limitar ni qüestionar l'abast de la competència de la Generalitat sobre espectacles.

En conseqüència, el manteniment de la competència exclusiva de la Generalitat sobre espectacles «que inclou, en tot cas, l'ordenació del sector, el règim d'intervenció administrativa i el control de tota mena d'espectacles en espais i locals públics», especialment, en allò que es refereix a la competència per a «l'ordenació del sector», permet disposar de la competència per establir el règim jurídic regulador de la matèria. La qual cosa habilita el legislador català per exercir la potestat normativa a fi d'innovar situacions jurídiques preexistents en matèria d'espectacles, i així garantir la tutela d'un bé jurídic com és, en el cas de la Proposició de Llei objecte del Dictamen, la protecció dels animals, en l'exercici de la competència reconeguda a l'article 116.1.d EAC. I, per tant, no impedeix que es pugui preveure un supòsit de prohibició de l'espectacle públic de les corrides de toros, tal com s'estableix a l'article primer de 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, de 15 d'abril, que és objecte d'aquest Dictamen.

***Quart. La incidència de la mesura prohibitiva sobre el dret d'accés a la cultura***

Els diputats sol·licitants del parer consultiu del Consell, també motiven la seva petició en la incidència que la prohibició de les corrides de toros pugui arribar a tenir sobre la cultura, ja sigui com a principi rector de la política social i econòmica que reconeix la tutela i la promoció de l'accés a la cultura (art. 44 CE i 44.5 EAC), o bé com a dret d'accés a la cultura en condicions d'igualtat (art. 22.1 EAC).

La primera consideració a què aquesta segona part de la sol·licitud de dictamen condueix, és a determinar el marc competencial sobre la matèria cultura, que és un àmbit de clara concurrència de competències, de tal forma que, tant l'Estat, com, en aquest cas, la Generalitat disposen de la potestat per exercir idèntiques funcions sobre una mateixa matèria.

La jurisprudència constitucional evocada al Fonament Jurídic Segon s'ha pronunciat reiteradament sobre el caràcter concurrent de les competències sobre cultura: per totes, la STC 49/1984, de 5 d'abril, FJ 6, establí que: «la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.»

Per la seva banda, i en un sentit interpretatiu similar, el Consell Consultiu, en el seu Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, F VII.10, sostingué en relació amb el significat de la concurrència competencial que: «potser seria més adequat en aquest cas parlar de competències "paral·leles" o "indistintes", que es projecten sobre una mateixa matèria, però que per la seva naturalesa no han de portar cap a una situació d'incompatibilitat o recíproca contradicció». I tot seguit afegia que: «d'aquesta manera, segons una opinió doctrinal molt generalitzada, tant la Generalitat com l'Estat poden exercir indistintament tota classe de funcions en la matèria de cultura sense que es tingui un criteri preferencial a favor de cap de les intervencions. Es tractaria, doncs, d'una matèria singular en la qual Estat i comunitats autònomes poden intervenir sobre un mateix objecte, com si fossin dues competències exclusives, que per la seva particularitat no s'exclouen sinó que es complementen, cosa que no pot succeir en altres casos. Es podria sostenir, fins i tot, que l'actuació de l'Estat quant al servei de la cultura, que es planteja a la Constitució com un deure i una atribució essencial, ha de situar-se en una posició subordinada o complementària de la que correspondria a les comunitats autònomes en àmbits materials directament relacionats amb la cultura. El precepte constitucional en qüestió conté una

competència genèrica tendent a la defensa complementària d'uns interessos culturals, però sense afectar negativament les competències autonòmiques».

Des de la lògica de la concurrència competencial, sembla evident que les concepcions que els diversos poders públics puguin tenir d'allò que es pot entendre com a expressió cultural poden ser comunes i també heterogènies, i fins i tot oposades. En aquest sentit, al llarg de la història de la civilització i de les formes de govern (democràtiques, autoritàries o dictatorials) les decisions normatives del poder polític, tant de tolerància com de prohibició sobre les múltiples expressions de la cultura, s'han mostrat en un sentit divers.

Per tant, caldrà fixar l'atenció en el marc competencial sobre el qual es projecten els principis rectors de l'ordre constitucional i estatutari que insten als poders públics a garantir la cultura i el dret d'accés a la cultura reconegut també a l'Estatut de 2006. Per tal de determinar si la mesura de prohibició de les corrides de toros prevista a l'article primer de la Proposició de Llei que és objecte del nostre dictamen, incideix sobre el dret a la cultura, fins al punt de considerar, com així ho manifesta la sol·licitud de dictamen, «que atempta clara i directament als drets dels ciutadans a la cultura».

Les corrides de toros són un espectacle que al llarg de la seva extensa història ha estat tolerat, prohibit i, com hem assenyalat anteriorment, també regulat i sotmès a limitacions (per exemple, a Catalunya, impedit l'accés dels menors de 14 anys a les places). Un espectacle que, per a determinats sectors, ha estat considerat com a una manifestació d'una expressió cultural, inserida en tradicions i festes populars d'orígens diversos, que ha estat motiu d'inspiració per diverses manifestacions de les belles arts d'abast universal (pintura, literatura, música, cinema, etc.). En aquesta línia, i ja en el món jurídic, cal fer esment a l'exposició de motius de la tan citada Llei 10/1991, de 4 d'abril, sobre potestats administratives en matèria d'espectacles taurins,

que vincula la competència de l'Estat per regular aquesta matèria, amb la competència de l'Estat sobre cultura de l'article 149.2 CE. I també, en el mateix sentit, el Tribunal Suprem a la seva Sentència, ja esmentada, de 20 d'octubre de 1998, on afirmà: «la conexión existente entre la fiesta de los toros y el patrimonio cultural español». Però també és un espectacle que, per a diversos sectors socials, és considerat com una crueltat amb l'animal que es tortura públicament, la qual cosa és impròpia de societats civilitzades, en les quals el benestar dels animals també ha de ser garantit. De fet, aquestes posicions contraposades s'han manifestat en les compareixences dutes a terme al Parlament, durant l'íter legislatiu previ a l'aprovació del dictamen de la Proposició de Llei en la Comissió de Medi Ambient i Habitatge, la qual cosa posa de manifest el debat i la controvèrsia existent a la societat sobre aquest tema.

A banda del debat públic descrit, sembla evident que el nostre raonament no podrà construir-se prenent com a única referència concepcions culturals sobre l'espectacle de les corrides de toros, sinó que haurà d'anar a la recerca d'elements jurídics més objectius i tangibles que permetin, si escau, justificar la connexió entre la tauromàquia i la cultura a la qual també es refereixen els diputats que sol·liciten el Dictamen. Tot i que cal precisar que la cultura com a principi rector (art. 44 CE i 44.5 EAC) i com a dret estatutari (art. 22.1 EAC) són categories jurídiques de diferent naturalesa.

Així, la cultura com a principi rector de la política social i econòmica és un mandat adreçat als poders públics perquè possibilitin l'exercici del dret d'accés a la cultura, però sense possibilitat d'exigir aquest dret davant dels jutges i tribunals. Com ha reiterat la jurisprudència constitucional, «los principios reconocidos en el Capítulo Tercero del Título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí derechos judicialmente actuables» (per totes, la STC 36/1991, de 14 de febrer, FJ 5).

La cultura com a dret reconegut a l'Estatut es concep com una prescripció normativa que ha de permetre el fet que «totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a la cultura i al desenvolupament de llurs capacitats creatives individuals i col·lectives» (art. 22.1 EAC).

En ambdós supòsits, la cultura no pot ser entesa com un deure dels poders públics de prestació específica en favor de les persones, sinó com un principi general de no discriminació per accedir als béns culturals. No és, per tant, un dret de prestació (com ara, l'educació o la salut) que obligui els poders públics a una determinada i específica actuació. O, en el cas d'aquest Dictamen, a una actuació adreçada al manteniment o no de les corrides de toros. En tot cas, no sembla adient que, en l'exercici de la seva funció consultiva, aquest Consell s'hagi de pronunciar sobre l'eventual dimensió artísticocultural que pugui tenir la tauromàquia.

En conseqüència, la mesura prohibitiva d'aquest espectacle, adoptada en l'exercici d'una competència exclusiva en matèria d'espectacles, no comporta una lesió, com al·leguen els sol·licitants, «als drets dels ciutadans en l'àmbit de la cultura».

Finalment, els diputats sol·licitants del dictamen també han demanat el parer d'aquest Consell respecte de la resta del contingut de la Proposició de Llei, la qual cosa permet que ens pronunciem, ni que sigui breument, sobre la relació que l'article segon pugui tenir amb la mesura prohibitiva prevista en el primer. L'article segon de la Proposició estableix que «Resten excloses d'aquestes prohibicions les festes amb toros o bous sense mort de l'animal (correbaus) en les dates i les localitats on tradicionalment se celebren. En aquests casos, és prohibit inferir dany als animals».

Els dos preceptes de la Proposició de Llei tenen per objecte la protecció dels animals. Sens perjudici de la deguda deferència que aquest Consell ha de



mantenir sobre la llibertat de configuració del legislador, escau fer avinent que el contingut de l'article segon resulta poc precís, especialment en allò que hagi de servir per determinar l'abast efectiu del mandat segons el qual «és prohibit inferir dany als animals».

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

### **CONCLUSIÓ**

L'article primer de 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, de 15 d'abril, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per majoria.*

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

**VOT PARTICULAR** que formula el conseller senyor Julio Añoveros Trias de Bes al Dictamen 12/2010, emès en data 5 de juliol, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

---

Dissenteixo del parer majoritari del Consell, expressat en la conclusió del Dictamen, quan considera com no contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia l'article primer de la Proposició de Llei analitzada, per les raons que exposaré seguidament.

Donant per sabut quin és el repartiment competencial sobre el qual la Constitució organitza l'estructura i vertebració territorial de l'Estat, una primera aproximació a la qüestió debatuda és que hem de partir del fet cert que, com és conegut, la festa dels toros, també coneguda com a «fiesta nacional», és una activitat que es pot subsumir en diverses regles competencials, constitucionals i estatutàries, que no és sinó conseqüència del seu complex caràcter com a fenomen històric, cultural, social, econòmic i empresarial, ja que participa de tots aquests matisos o aspectes. Seran després, el sentit i la finalitat de les diverses normes objecte de conflicte les que marquin l'aspecte predominant, segons incideixin més o menys en el factor artístic o creador, en l'històric i el popular, en el comercial o en l'empresarial, quan no en el mer entreteniment, conclouent amb el reconeixement del predomini d'un aspecte o d'un altre, en el títol competencial d'aplicació preferent.

En definitiva, com passa amb altres activitats complexes com poden ser el teatre o la cinematografia, en la festa dels toros, i pel que fa a la

determinació de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes, es produeix un entrecreuament de diversos títols, sotmesos, en cada supòsit concret de controvèrsia, a complicades valoracions sobre quin és el que preval, atenent sempre a l'objectiu i a la finalitat de la matèria debatuda. Així, el Tribunal Constitucional ha dit que quan una determinada matèria pugui ser inclosa en diversos títols competencials, s'haurà d'atendre o bé a la finalitat concreta de la norma, o bé al contingut del precepte qüestionat (STC 49/1984, de 5 d'abril, i 153/1985, de 7 de novembre).

Aquesta doctrina del Tribunal Constitucional ja consolidada sòlidament, és aplicable a aquelles normes promulgades per l'Estat o per una comunitat autònoma quan allò que es fa és precisament regular i disciplinar l'activitat, això és, dissenyar la forma, la manera, el temps i el lloc en la qual una activitat concreta pot i s'ha de desenvolupar.

Tanmateix, en aquest cas, ens trobem no davant d'una norma de regulació d'una activitat com és la festa dels toros, sinó davant d'una norma que prohibeix plenament l'activitat. Conseqüentment, ja no es tracta de valorar quin és el títol competencial que preval, sinó que caldrà analitzar si aquesta norma que prohibeix la festa dels toros, envaeix una competència, la que sigui, la titularitat de la qual correspon a l'Estat, ja que n'hi ha prou amb que des d'una o una altra òptica (repeteixo que la festa dels toros és un fenomen complex), o més ben dit, des d'un o un altre títol competencial, la norma prohibitiva envaeixi positivament competències estatals, o, negativament, es dicti en ús de competències que no té el Parlament de Catalunya, perquè aquesta norma prohibitiva, en quant que promulgada pel Parlament, mancant aquest de competències per a fer-ho, sigui nul·la en vulnerar el sistema de repartiment competencial.

## **1. Inconstitucionalitat de la Llei prohibitiva. La festa dels toros com a espectacle**

El Reial decret 1771/1985, d'1 d'agost de 1985, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'espectacles, reconeixent expressament que d'acord amb l'article 149.1.29 CE, l'Estat té competència exclusiva en matèria de seguretat pública, transfereix a la Generalitat de Catalunya: «[...] les funcions i els serveis que l'Administració Civil de l'Estat desenvolupa a Catalunya en matèria d'espectacles a través del Ministeri d'Interior i dels Governos Civils de les províncies integrades en l'esmentada Comunitat Autònoma, sempre que no afectin la seguretat pública.» (Annex B.1)

I afegeix que:

«La festa dels braus es regirà pels seus reglaments específics d'àmbit nacional, sens perjudici de les facultats de la Generalitat d'acord amb el present traspàs.» (Annex B.3)

És a dir, en el Reial decret de traspàs mateix es reconeix específicament que les competències normatives de la festa dels toros -almenys en allò essencial, com a espectacle d'àmbit nacional- continuen corresponent a l'Estat, perquè allò que es transfereix són literalment les competències que sobre l'espectacle taurí exercia el Ministeri de l'Interior, llevat de les referides a la seguretat pública, de manera que el que es traspassa a Catalunya és únicament i exclusiva el que es coneix com «policia d'espectacles» en l'àmbit del territori autonòmic català, reservant-se l'Estat les competències normatives referents a la regulació de la festa dels toros en els seus aspectes substancials, com a fenomen d'àmbit nacional.

El Tribunal Constitucional en la Sentència 148/2000, d'1 de juny, delimitava l'àmbit i el perímetre d'aquesta competència en matèria d'espectacles de la Generalitat de Catalunya, declarant que:

«[...] habrán de incardinarse en la materia "espectáculos" las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes "a través de una intervención administrativa ordinaria -de carácter normal y constante"- (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6), de modo que, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo. En suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta "seguridad pública" (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3)».

Bona prova que la potestat normativa en matèria d'espectacles taurins - quant a la reglamentació substancial de l'espectacle- correspon a l'Estat, la constitueix la Llei 10/1991, de 4 d'abril, sobre potestats administratives en matèria de espectacles taurins, que reserva a l'Administració de l'Estat la promulgació de les normes que reglamenten els espectacles taurins, en relació amb l'ordre públic i la seguretat ciutadana, com a competències exclusives de l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.29 CE i el relatiu al foment de la cultura d'acord amb allò que disposa l'article 149.2 CE, mentre que en la resta, la reglamentació de l'espectacle taurí, com en altres espectacles públics, se li atribueix la competència a les comunitats autònomes.

La justificació d'aquesta reserva estatal en matèria d'espectacles taurins, que es realitza mitjançant la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 143 de la Constitució (LOTCA), de la mateixa Llei 10/1991, de regulació dels espectacles taurins i, fins i tot, del Reial decret 1771/1985, d'1 d'agost, de traspàs de funcions i serveis de l'Estat en matèria d'espectacles públics a la Generalitat de Catalunya, troba la seva raó de ser únicament en el caràcter nacional de l'espectacle taurí, que exigeix una regulació uniforme a tot l'Estat.

I, aquesta reserva normativa, o de regulació bàsica en favor de l'Estat, en virtut del qual aquest té competència exclusiva per a la submissió de l'espectacle taurí a regles tècniques i d'art uniformes que evitin la seva degradació o impedeixin que resulti desvirtuada en allò que es poden considerar els seus aspectes essencials, apareix reconeguda expressament pel Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, en les seves sentències de 28 de maig de 1994, de 20 d'octubre de 1998 o de 17 de maig de 2001.

Per tot això, atès que la Proposició de Llei objecte de Dictamen no es limita a regular o reglamentar la festa dels toros en relació amb la seva pràctica i desenvolupament, sinó que directament la prohibeix, cal concloure que el Parlament de Catalunya, a aquests efectes prohibitius de l'activitat, no té competències normatives, per estar aquestes reservades en exclusiva a l'Estat, de manera que aquesta determinació prohibitiva de l'activitat seria inconstitucional.

## **2. La festa dels toros com a fenomen històric i cultural: inconstitucionalitat de la norma prohibitiva**

Però hi ha més, si analitzem també la norma prohibitiva de les festes dels toros a Catalunya, des de la conceptualització d'aquesta festa com a fenomen històric, artístic i cultural, assolim sense cap dificultat la convicció que l'esmentada norma és igualment inconstitucional.

La intervenció de l'administració en matèria cultural *lato sensu* respon a tècniques de foment i policia, com en certa manera hem apuntat anteriorment. Això és perquè en la majoria d'ocasions hi ha un dinamisme cultural en la societat que necessita únicament, o bé un suport institucional dels poders públics, o bé una activitat de control en garantia de la seguretat o un adequat desenvolupament del sector.

En resum, la Constitució promou els valors culturals i per aquest motiu obliga els poders públics a actuar, però aquesta obligació genèrica no impedeix que la Carta Magna mateixa estableixi un règim competencial no exclusivista, concorde amb els postulats del nou Estat autonòmic.

Doncs bé, tots aquests principis i aspectes apareixen recollits, perfectament, a la STC 49/1984, de 5 d'abril, en la qual es diu:

«Por de pronto, pecaría de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al art. 148.1.17, una competencia omnímoda y excluyente. La lectura de otros textos de la C.E. (sobre todo el art. 149.2, pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras

comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro de "fomento de la cultura". Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la C.E. en el que después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Comunidad (art. 2 de la C.E.). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en la línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional.» (FJ 6)

I s'afegeix:

«La regla preferente es aquí la que arrancando del carácter de limitación tal como resulta de la protección a la juventud y a la infancia (fundamento jurídico quinto), actuando mediante la técnica de prohibición (art. 1 de la Ley 1/1982) y la de presión económica, a través de medidas negativas (art. 5), sujeción a una exacción parafiscal (art. 3) y agravación de una modalidad impositiva (artículo 4) requiere un tratamiento básico uniforme. Tratándose de una limitación que tiene



su justificación constitucional en el art. 20.4 de la C.E., debe garantizarse un mismo contenido básico a esta vertiente negativa de la libertad que proclama el indicado precepto, contenido que atrae a la competencia estatal en el marco del art. 149.1.1» (FJ 7)

Per tant, en tractar-se d'una limitació que té la seva justificació constitucional en l'article 20.4 CE, pren caràcter preferent, com es va declarar en la reiterada Sentència 49/1984, la competència estatal derivada de l'article 149.1.1 CE.

No existeix cap mena de dubte que, en projecció de la doctrina constitucional en el cas que contemplem, atès que és l'Estat, mai la comunitat autònoma de Catalunya, qui té competència exclusiva per prohibir la festa dels toros, com a norma prohibitiva que impedeix i limita les condicions bàsiques de l'exercici de determinats drets fonamentals en un àmbit del territori nacional, com són els recollits a l'article 20 CE.

Conseqüentment, reconeguda la festa dels toros com un fenomen cultural, tradicional i popular, sembla clar que l'única actuació exigible als poders públics, i que aquests poden desenvolupar, és la d'adoptar mesures per a la seva preservació, tutela i foment. I qualsevol norma o actuació pública contrària a aquestes mesures de tutela i protecció vulnera els preceptes constitucionals portats a col·lació. Encara més, una norma que prohibeix de ple el desenvolupament i l'exercici d'aquesta activitat cultural, i que, alhora, impedeix, restringeix i limita els drets fonamentals dels ciutadans, com són els drets a la llibertat d'expressió i de producció artística, i al lliure accés a la cultura i al patrimoni històric.

### **3. Valoració de la festa dels toros com a activitat empresarial integrada en el teixit econòmic del país**

Però també la festa dels toros, a l'hora d'analitzar la constitucionalitat d'una llei del Parlament de Catalunya que la prohibeixi, ha de ser analitzada com una activitat econòmica i empresarial, de producció de béns i serveis al mercat.

El capítol tercer del títol I (art. 39 a 52 CE, dels principis rectors de la política social i econòmica), es refereix a les pautes que s'han de seguir en el tractament d'assumptes de contingut econòmic i social d'especial rellevància: família, seguretat social, emigració, salut, medi ambient, habitatge, consum, organitzacions professionals, etc. N'hi ha prou amb destacar simplement l'article 40.1 CE, quan diu: «Els poders públics promouran les condicions favorables per al progrés social i econòmic i per a una distribució de la renda regional i personal més equitativa, dins el marc d'una política d'estabilitat econòmica. De manera especial realitzaran una política orientada cap a la plena ocupació.»

El valor jurídic difús d'aquests principis fixats a l'article 53.3 CE que estableix que la promoció de les condicions favorables per al progrés social i, en general, tots els principis reconeguts en els articles 39 a 52 CE informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics.

En definitiva, els principis rectors gaudeixen d'una eficiència jurídica indirecta, per tal com vinculen l'acció del legislatiu i les tasques d'interpretació i d'aplicació. Es tracta d'atribuir, per tant, als principis rectors de la política social i econòmica una força d'obligar o una capacitat de vinculació negativa conforme a la qual es podria apreciar, fins i tot, la inconstitucionalitat d'aquelles normes que duguin a terme una regulació

substantiva incompatible amb les determinacions del capítol tercer del títol I de la Constitució.

Per la seva part, el títol VII (art. 128 a 136 CE, Economia i Hisenda), estableix els fonaments organitzatius dels instruments més importants que es posen a disposició dels poders públics amb les finalitats abans citades, reafirmant-se de nou, ara amb referència directa a l'àmbit econòmic, la vocació social de l'Estat, en disposar en l'article 130 CE la necessitat pública ineludible d'atendre la modernització i el desenvolupament de tots els sectors econòmics, particularitzant-se fins i tot algun dels sectors que semblen requerir aquest impuls amb major intensitat; l'agricultura, la ramaderia, la pesca, l'artesania, les zones de muntanya. Es declara també a l'article 128.1 CE que tota la riquesa del país en les seves diferents formes i sigui quina sigui la seva titularitat, resta subordinada a l'interès general. I, l'article 139.2 CE afegeix que cap autoritat no podrà adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i l'establiment de les persones i la lliure circulació de béns a tot el territori espanyol.

Finalment, també en aquestes matèries econòmiques, el legislador constituent, com no podia ser de cap altra manera, va optar per un sistema de repartiment competencial. Així en l'article 148.1 CE es permet assumir, a les comunitats autònomes, competències en diverses matèries de l'esmentada naturalesa (art. 148.1 ap. 4, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14 i 18). Mentre que, segons l'article 149.1, es reserven a l'Estat determinades competències sobre aquestes o altres matèries (art. 149.1 ap. 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 21, 22, 24 i 25).

Des del punt de vista estructural, el principi d'unitat de mercat, suposa, com a fonament d'una activitat econòmica basada en la igualtat i la llibertat, l'existència d'una legislació bàsica mercantil, laboral i administrativa (de fet, un règim jurídic bàsic dels subjectes econòmics), un sistema monetari i unes

normes que garanteixin la lliure competència empresarial i la defensa dels consumidors i dels usuaris. Tot això legitima la correlativa competència estatal sobre matèries contemplades a l'article 149.1, apartats 6, 7, 11 i 18.

Des del punt de vista dinàmic, el principi d'unitat de la política econòmica, que explica les competències de l'Estat fonamentalment per a la direcció de la política econòmica i per al foment del desenvolupament econòmic, es plasma en títols competencials sobre les diverses matèries que cauen en l'òrbita estatal.

L'ús reiterat per part del Tribunal Constitucional del principi d'unitat com a principi constitucional de caràcter general, en connexió amb les activitats econòmiques, ha donat lloc a una abundant jurisprudència sobre la unitat econòmica, el començament de la qual es pot fixar en la STC 1/1982, de 28 de gener, segons la qual:

«Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de "un orden económico y social justo", y cuyo art. 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional (arts. 40.1, 130.1, 131.1, 138.1).» (FJ 1)

És en aquest marc econòmic i constitucional, on operaria la norma catalana que prohibeix al seu àmbit territorial d'aplicació, el desenvolupament d'una activitat econòmica i productiva, com és la festa dels toros.

Certament, la festa dels toros constitueix un mercat econòmic propi, de producció de béns i serveis, en el qual conflueixen interessos múltiples i diversos subjectes de l'activitat econòmica, configurant-se com un sector econòmic nacional, i a més de primera magnitud, amb una incidència tangible en àmbits diversos i dispersos com puguin ser l'agrícola-ramader, el mediambiental, el social, l'alimentari, l'industrial, el turístic, l'empresarial o el fiscal, entre molts d'altres.

Hem de partir doncs del fet que l'espectacle taurí no és sinó la baula final d'un procés en el qual intervenen i es juxtaposen diverses activitats econòmiques i subjectes productius i, per tant, diversos interessos públics, que van des dels actius i recursos materials i humans dedicats a la cria del toro brau en el camp, fins als actius i recursos materials i humans que intervenen en l'espectacle taurí pròpiament dit.

Doncs bé, vist tot l'exposat, sembla clar que la norma autonòmica que prohibís la festa dels toros en el seu àmbit territorial, envairia la competència estatal de planificació contemplada en l'article 149.1.13 CE, que es desdobra, d'una banda, en la capacitat de formació bàsica i, de l'altra, en la potestat coordinadora i, vulneraria, a més, els principis d'unitat econòmica i de mercat que, com hem vist, sanciona la Constitució, esdevenint així inconstitucional.

Finalment, no podem passar per alt la inacceptable discriminació entre les corrides de toros i l'anomenat «correbous». Aquesta distinció té un contingut únicament i exclusiva polític falsejant la realitat.

El legislador que tan rigorós ha estat en la prohibició d'un espectacle tradicional, ho podria haver estat també en la utilització dels conceptes jurídics a 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, ja que en el preàmbul parla de «els drets dels animals» cosa que es pot inscriure en l'analfabetisme jurídic més pur. Fins a la present modificació els drets corresponien únicament a les persones.

Barcelona, 6 de juliol de 2010