



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 11/2015, de 16 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**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, 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 (BOPC núm. 606, de 19 de juny de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 26 de juny de 2015 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4835) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell la Resolució de la presidència del Parlament, del mateix dia, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el dia 26 de juny de 2015 per una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució 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, i d'una manera especial del seu article únic.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 1 de juliol de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la Llei 2/2009, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma 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 16 de juliol de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem indicat en els antecedents, s'ha sol·licitat el parer d'aquest Consell 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 (en endavant, Proposició de Llei), que està en tràmit al Parlament de Catalunya.

En aquest primer fonament jurídic, precisarem l'objecte del Dictamen, exposant breument el contingut i la finalitat de la Proposició de Llei i el context normatiu en què s'insereix, indicarem el precepte sobre el qual es demana dictamen i els motius en què es fonamenta la sol·licitud i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per respondre-hi.

1. La Proposició de Llei consta d'un únic article, una disposició derogatòria i dues de finals. Segons el seu preàmbul, «[s]eguint una trajectòria legislativa en la direcció d'augmentar la protecció dels animals a Catalunya, és desig de la societat catalana de prohibir els espectacles de circ amb actuacions d'animals», manifestació genèrica que s'ha mantingut durant el tràmit parlamentari de la iniciativa, tot i que, en la part dispositiva, la prohibició finalment ha restat acotada específicament als animals que pertanyen a la fauna salvatge. La voluntat d'incloure aquesta prohibició la justifica, el mateix preàmbul, per les condicions de vida d'aquests animals, destacant-ne específicament la privació de llibertat i els mètodes violents d'ensinistrament a què són sotmesos. D'altra banda, al preàmbul també s'afirma que la utilització d'animals als circs fa incrementar el tràfic il·legal d'animals i la caça furtiva d'espècies protegides, és una font de perill per a les persones i

transmet als infants un missatge educatiu contrari al respecte envers els éssers vius. Tot això, es conclou, quan avui existeix una altra mena de circs que ofereixen espectacles originals i extraordinaris sense necessitat d'exhibir animals.

L'article únic de la Proposició de Llei addiciona una nova lletra, la *g*, a l'apartat 1 de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril (en endavant, Text refós). Aquest apartat comença: «Es prohibeix l'ús d'animals en baralles i en espectacles o d'altres activitats si els poden ocasionar sofriment o poden ser objecte de burles o tractaments antinaturals, o bé si poden ferir la sensibilitat de les persones que els contemplen, com ara els següents», i continua amb una enumeració de sis activitats a les quals s'aplica aquesta interdicció:

- «a) Baralles de gossos.
- b) Baralles de galls.
- c) Matances públiques d'animals.
- d) Atraccions firals giratòries amb animals vius lligats i altres d'assimilables.
- e) Tir al colom i altres pràctiques assimilables.
- 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.»

A aquesta llista, com hem dit, s'afegeix la lletra *g*, amb el contingut següent: «Els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge».

La disposició derogatòria de la Proposició de Llei explicita la regla general, present en el nostre ordenament, de derogació de les normes d'igual o

inferior rang en cas que el seu contingut sigui contradictori amb la que s'aprova.

La disposició final primera imposa al Govern la creació, en un termini de tres mesos, de l'Observatori d'avaluació de l'ús d'animals en circs, integrat per experts i representants dels diferents col·lectius implicats, per tal de avaluar, abans que es compleixin dos anys des de l'entrada en vigor d'aquesta disposició, si les condicions en què s'utilitzen els animals al circ, en els casos en què no és prohibit per aquesta Llei, són incompatibles amb el benestar d'alguna espècie, circumstància en la qual el Govern haurà de prohibir-ne l'ús mitjançant un reglament.

I, en darrer lloc, la disposició final segona estableix que la Llei entrarà en vigor al cap de dos anys de la seva publicació en el DOGC, llevat de la disposició final primera, que ho farà l'endemà d'aquesta publicació.

2. La utilització d'animals en els espectacles de circ cal emmarcar-la en el context de la legislació reguladora dels animals i dels espectacles. La regulació d'aquests últims apareix encapçalada per la Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, encara que també hem de tenir present que, com estableix l'article 27.1 de la recent Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana, «[l']Estat pot dictar normes de seguretat pública per als edificis i les instal·lacions en què se celebrin espectacles i activitats recreatives».

Quant als animals, la regulació general de la seva protecció en el nostre ordenament va aparèixer amb la Llei 3/1988, de 4 de març, de protecció dels animals, i està continguda actualment en el Text refós que resulta modificat per la Proposició de Llei. També és rellevant als efectes d'aquest Dictamen l'Ordre del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, de 28 de

novembre de 1988, de creació del Registre de nuclis zoològics de Catalunya, que complementa el Text refós pel que fa a les condicions en què han de viure els animals salvatges als circs.

Per la seva banda, les Corts Generals van aprovar la Llei 32/2007, de 7 de novembre, per a la cura dels animals, en la seva explotació, transport, experimentació i sacrifici, i, mitjançant la recent Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, per la qual es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, han detallat molt el tipus penal de maltractament d'animals contingut en el seu article 337.

Tant la legislació catalana com l'estatal han estat dictades per adaptar-se a la normativa comunitària i internacional sobre la qüestió, on cal destacar en l'actualitat l'article 13 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, que imposa tenir plenament en compte les exigències en matèria de benestar dels animals com a éssers sensibles i, en el tema que ens ocupa, el Reglament (CE) 1739/2005 de la Comissió, de 21 d'octubre de 2005, pel qual s'estableixen els requisits zoosanitaris per al desplaçament d'animals de circ entre estats membres.

Finalment, i en allò que es refereix precisament a l'objecte d'aquest Dictamen, convé assenyalar que diverses ordenances de municipis catalans (com ara l'Ordenança sobre la protecció, la tinença i la venda d'animals de Barcelona, de 25 de juliol de 2014, en els seus art. 10.h i 51.3.m; l'Ordenança municipal sobre la protecció, la tinença i la venda d'animals de Lleida, de 23 de febrer de 2007, en els art. 5.l i 36.2.g; l'Ordenança reguladora de la tinença d'animals de Santa Coloma de Gramenet, de 27 de setembre de 2010, als art. 4.24 i 81.5, o l'Ordenança municipal sobre la tinença d'animals de Vilanova i la Geltrú, de 4 de maig de 2015, a l'art. 48) han prohibit la presència d'animals salvatges o de qualsevol tipus en els circs o bé la seva utilització en els espectacles.

3. Aquest Dictamen se sol·licita sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de Llei i, d'una manera especial, del seu article únic, ja que, com a conseqüència de la prohibició que inclou, aquesta Proposició, segons els diputats que signen la petició, «és contrària al lliure accés a la cultura, i vulnera la llibertat d'empresa».

Els dubtes plantejats pels peticionaris seran resolts en el següent fonament jurídic, en el qual, atès que la sol·licitud no planteja cap controvèrsia competencial, examinarem en primer lloc la incidència del precepte dictaminat sobre el lliure accés a la cultura i, segonament, sobre la llibertat d'empresa.

Segon. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article únic de la Proposició de Llei pel que fa al dret d'accés a la cultura i la llibertat d'empresa

Com ha estat descrit al fonament jurídic anterior, el precepte que hem d'examinar és l'article únic de la Proposició de Llei, pel qual s'addiciona la lletra g a l'apartat 1 de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals, que estableix un nou supòsit de prohibició d'activitats i que ara es concreta en: «Els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge».

1. Els motius formulats pels diputats sol·licitants se centren a considerar que l'article únic de la Proposició de Llei és contrari al lliure accés a la cultura i vulnera la llibertat d'empresa. D'acord amb el que s'ha dit abans, en aquest apartat exposarem, en primer lloc, els arguments que hi donen suport i el cànon d'interpretació aplicable pel que fa a la cultura com a principi rector i

també com a dret reconegut per l'Estatut, i a continuació escatirem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats.

A) En relació amb la vulneració del lliure accés a la cultura, els sol·licitants manifesten que la cultura «està recollida a la Constitució de 1978 com una necessitat de la vida social» i invoquen l'article 44 del text constitucional, així com l'article 22.1 EAC, que «proclama com un dret dels ciutadans l'accés en igualtat de condicions a la cultura», i el principi rector de l'article 44.5 EAC que, afirmen, «imposa als poders públics dur a terme les accions necessàries per facilitar el dret dels ciutadans a accedir-hi en igualtat».

De forma més específica, respecte dels espectacles circenses, sostenen que «són elements de la nostra cultura» que no es poden «obviar ni posar en dubte». En aquest sentit fan esment a la Resolució del Parlament Europeu sobre els nous desafiaments del circ com a element de la cultura d'Europa [2004/2266 (INI)], així com també al Pla general del circ del Govern espanyol, promogut pel Ministeri de Cultura a través de l'Institut Nacional d'Arts Escèniques i de la Música, que posa en relleu la importància del circ en els darrers segles i dissenya uns objectius estratègics per al període 2012-2015.

Finalment, conclouen que la prohibició dels espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge «restringeix de manera clara l'accés a una manifestació cultural com és el circ» i que, «[c]ontràriament a promoure i tutelar l'accés al circ i als seus espectacles amb animals com a una part de la nostra cultura», el que fa la Proposició de Llei «és dificultar als catalans l'accés en igualtat als espectacles de circ amb animals», raons per les quals el seu article únic és contrari a l'article 44 de la Constitució i als articles 22.1 i 44.5 de l'Estatut.

B) Pel que fa al cànon d'interpretació aplicable, centrarem l'atenció en el principi rector de l'article 44 CE, relatiu a la promoció de l'accés a la cultura; l'article 22.1 EAC, que reconeix el dret a accedir a la cultura en condicions d'igualtat, i l'article 44.5 EAC, que, per la seva banda, reconeix el principi rector referit a l'activitat de foment dels poders públics per facilitar l'accés a la cultura.

En la seva condició de principi rector de la política social i econòmica (art. 44 CE), la cultura és un mandat adreçat als poders públics a fi que possibilitin l'exercici del dret d'accés a la cultura, però sense possibilitat d'exigir aquest dret davant els tribunals. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha interpretat que «los principios reconocidos en el capítulo tercero del título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables» (per totes, la STC 36/1991, de 14 de febrer, FJ 5).

En una línia interpretativa similar, la nostra doctrina respecte dels principis rectors de la política social i econòmica del capítol III del títol I de la Constitució ha assenyalat que aquests preceptes «fan referència als *drets socials*, però malgrat la seva rellevància en la conformació de l'Estat social (art. 1.1 CE) o, fins i tot, la denominació formal que adopten [...], no gaudeixen de la naturalesa de drets subjectius públics en el mateix sentit constitucional que altres drets constitucionals. Així, l'article 53.3 CE, quan estableix el seu règim de garanties, tot i que els atribueix protecció jurisdiccional, remet la seva concreció a allò que disposin les lleis que els desenvolupin» (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 3.1).

Per la seva banda, l'Estatut reconeix la cultura com un principi rector (art. 44.5 EAC), en un sentit semblant al previst per la Constitució, però també com un dret (art. 22.1 EAC). En aquest darrer cas, tal com vàrem dictaminar, la cultura «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)» (DCGE 12/2010, de 5 de juliol, FJ 4).

Cal fer avinent, però, que, quant al dret a la cultura integrat dins els drets estatutaris, el Tribunal ha assenyalat respecte d'aquests últims que «no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), [que] operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 16).

C) Arribats, doncs, a aquest punt, i un cop fixat el paràmetre d'interpretació sobre cultura derivat de la jurisprudència constitucional i de la nostra doctrina consultiva, estem en disposició de donar resposta als motius al·legats pels diputats sol·licitants sobre aquesta qüestió. Ens correspon, per tant, determinar si la nova prohibició que introdueix la Proposició de Llei del Parlament de Catalunya, consistent en impedir els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge, suposa una vulneració de l'article 44 CE i dels articles 22.1 i 44.5 EAC, en la mesura que, segons la sol·licitud, pot restringir l'accés en igualtat a la cultura.

En la seva petició de dictamen, els diputats afirmen que el circ i els espectacles circenses són elements de la nostra cultura i, com a suport a aquesta valoració, invoquen la Resolució del Parlament Europeu sobre els nous desafiaments del circ com a element de la cultura d'Europa [2004/2266 (INI)]. I, en efecte, en aquesta Resolució el Parlament, en l'exercici de la seva funció d'impuls polític, reconeix la dimensió cultural de l'espectacle del circ, a partir de la qual:

«1. Pide a la Comisión que introduzca medidas concretas para lograr el reconocimiento del circo como elemento de la cultura de Europa.

2. Insta a los estados miembros que aún no lo hayan hecho a que reconozcan el circo como un elemento de la cultura de Europa».

Ara bé, aquesta Resolució, per la seva naturalesa jurídica no comporta, òbviament, cap innovació de l'ordenament jurídic europeu, ja que el Parlament es limita a traslladar un acord parlamentari adreçat a la Comissió Europea i als estats membres de la Unió, amb els objectius de polítiques públiques que s'acaben d'exposar sobre el circ.

A més, cal precisar que, més enllà d'aquesta referència general al caràcter cultural del circ, i d'afirmar en el considerant F que el circ clàssic, incloent-hi la presentació d'animals, forma part de la cultura europea, la Resolució en cap moment estableix que aquesta faceta de l'espectacle del circ hagi necessàriament d'incloure els animals que pertanyen a la fauna salvatge. De fet, el seu objecte és ben diferent, ja que queda exclusivament destinat a la petició a la Comissió Europea perquè: primer, prengui mesures sobre l'educació escolar dels infants en les comunitats que, com és el cas dels professionals dedicats a l'espectacle del circ, són itinerants (apts. 3 a 8); en segon lloc, encarregui l'elaboració de normes sobre les estructures temporals d'aquest espectacle a l'objecte de preservar la seva seguretat (apts. 9 i 10) i, finalment, prepari una normativa europea sobre els sistemes de concessió de visats i permisos de treball per als artistes itinerants (apts. 11 i 12).

En conseqüència, aquesta Resolució de 2004 del Parlament Europeu no permet donar suport a les pretensions expressades pels diputats sol·licitants. Més concretament, no constitueix un referent que els permeti disposar de suport normatiu sobre aquest assumpte. I, per idèntiques raons, tampoc pot servir el Pla general del circ del Govern espanyol, promogut pel Ministeri de Cultura a través de l'Institut Nacional d'Arts Escèniques i de la Música, que es

limita a dissenyar de forma prolífica els objectius estratègics per al període 2012-2015.

Com hem exposat anteriorment, el segon argument exposat per la sol·licitud sosté que «[l]a prohibició dels espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge [...] restringeix de manera clara l'accés a una manifestació cultural com és el circ», i tot seguit afegeix que la dita prohibició «el que fa és dificultar als catalans l'accés en igualtat als espectacles de circ amb animals». Sembla, doncs, evident, que, d'acord amb aquesta posició, els diputats consideren que la presència d'animals procedents de la fauna salvatge és part integrant de l'espectacle cultural del circ, i que la seva absència per la prohibició establerta per la Proposició de Llei en si mateixa constitueix una restricció constitucionalment i estatutàriament inadmissible a l'accés a la cultura.

A banda del debat cultural que pugui existir sobre aquest particular, resta fora de cap dubte que el Consell no ha de construir el seu raonament prenent com a única referència determinades concepcions culturals sobre l'espectacle del circ, sinó que, com ja vàrem interpretar en l'àmbit del debat cultural en un cas anterior, el nostre raonament «haurà d'anar a la recerca d'elements jurídics més objectius i tangibles» (DCGE 12/2010, FJ 4), que ens permetin determinar si la prohibició introduïda per la Proposició de Llei de l'ús dels animals de la fauna salvatge en el circ és una restricció del dret d'accés a la cultura com argumenta l'escrit de la petició de dictamen.

D'acord amb això, convé subratllar que la modificació continguda a l'article únic de la Proposició de Llei és una manifestació de la competència exclusiva de la Generalitat sobre espectacles públics (art. 141.3 EAC), amb la finalitat de protegir els animals ensinistrats que pertanyen a la fauna salvatge a través, també, de la seva competència exclusiva sobre protecció d'animals

(art. 116.1.d EAC); una voluntat aquesta que queda a bastament expressada en el seu preàmbul.

Segons l'Estatut, la competència exclusiva sobre espectacles públics «inclou, en tot cas, l'ordenació del sector» (art. 141.3 EAC) i, segons la nostra pròpia doctrina, això significa «l'atribució al titular de la capacitat per determinar el regim 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» (DCGE 12/2010, FJ 3).

Per consegüent, la Generalitat pot introduir prescripcions normatives adreçades a la salvaguarda de drets i béns jurídics susceptibles de protecció, la qual cosa comporta la possibilitat d'exercir la seva potestat normativa. En el cas de la Proposició de Llei objecte del Dictamen, el bé jurídic a tutelar és, principalment, la protecció dels animals (art. 116.1.d EAC), però tampoc no se n'han d'excloure d'altres, com es desprèn del contingut del mateix preàmbul. Per exemple, la seguretat de les persones en l'espectacle del circ, davant la possibilitat que els animals de la fauna salvatge puguin protagonitzar «reaccions violentes [que] poden arribar a causar greus riscos per a les persones en cas d'accident, com ja ha succeït en nombroses ocasions», o la salvaguarda dels infants (art. 40.3 EAC), a fi d'aconseguir «una educació basada en valors que incloguin el respecte envers els éssers vius».

Atès que la sol·licitud posa un especial relleu en la vulneració d'allò que els diputats denominen —indistintament— el dret d'accés en igualtat de condicions a la cultura i als espectacles de circ amb animals, cal retenir el sentit del cànon que pel que fa a aquest tema ens ofereix la jurisprudència constitucional sobre el principi rector consistent en la promoció i la tutela de l'accés a la cultura (art. 44 CE). Així, amb relació als principis rectors de la

política social i econòmica entre els quals es troba la cultura, el Tribunal afirma que «aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables» (STC 36/1991, FJ 5).

Per tant, correspon al legislador concretar *prima facie* el contingut d'aquest principi rector, sense que abans es pugui exigir davant els tribunals una determinada concepció o modalitat cultural, en aquest cas de l'espectacle del circ amb animals procedents de la fauna salvatge. En aquest sentit, el legislador català, a partir de la seva concepció del circ com a activitat cultural i en l'exercici de les seves competències sobre espectacles públics i protecció d'animals, ha establert una prohibició d'aquest específic número circense, destinada a la salvaguarda d'un bé jurídic protegit per l'Estatut (art. 116.1.d EAC), i que es concreta en la defensa de la integritat física i psíquica d'aquesta mena d'animals, enfront dels maltractaments de què poden ser víctimes. Una protecció que respon a una creixent sensibilitat social per la protecció dels animals que es manifesta en l'actual legislació administrativa i fins i tot penal.

A l'últim, hem de tornar a fer esment al plantejament sostingut pels diputats sol·licitants, segons el qual la prohibició de l'article únic de la Proposició de llei suposa una restricció de l'accés a la manifestació cultural del circ. Més enllà de precisar que el que impedeix la prohibició no és l'espectacle del circ sinó una activitat o un número específic, convé recordar que la cultura no és un dret que contingui un bé jurídic absolut o incondicionat; hi ha altres béns que poden delimitar la seva protecció. En aquest sentit, la incondicionada invocació que els diputats sol·licitants fan a la cultura continguda al principi rector (art. 44 CE) i al dret i principi estatutari (art. 22.1 i 44.5 EAC), atribuïnt-li un contingut omnímode i genèric, fa abstracció o, àdhuc, deixa de banda la potestat de la Generalitat per tutelar altres béns jurídics de contingut cultural, com és el cas que ara ens ocupa. Perquè, d'acord amb el

seu preàmbul, resulta del tot evident que la Proposició de Llei els vol protegir a través d'una nova regulació de les atraccions prohibides en l'espectacle públic del circ, amb la finalitat de salvaguardar la integritat dels animals procedents de la fauna salvatge.

En conseqüència, i d'acord amb l'argumentació exposada, la nova prohibició introduïda en l'article únic de la Proposició de Llei no vulnera l'article 44 CE ni els articles 22.1 i 44.5 EAC, relatius tots ells a l'accés a la cultura.

2. Seguidament, en aquest segon apartat exposarem els motius que han estat al·legats pels diputats sol·licitants i el marc constitucional aplicable que ens ha de servir, finalment, per examinar la incidència que l'article únic de la Proposició de Llei pugui presentar sobre la llibertat d'empresa.

A) Pel que fa a aquesta qüestió, la sol·licitud manifesta que el circ i els espectacles circenses tenen un vessant econòmic i empresarial emparat per l'article 38 CE, que reconeix aquest dret. A partir d'aquest primer argument, considera que la citada prohibició d'una activitat com els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge «coarta i impedeix la llibertat empresarial per a dur a terme la pròpia activitat econòmica i representa una restricció no justificada a la llibertat d'empresa».

En aquest sentit, de manera més concreta, els diputats sol·licitants sostenen que «la llibertat d'empresa, en el marc d'una economia de mercat, significa el reconeixement als particulars d'una llibertat de decisió no només per a crear-ne empreses i, per tant, actuar en el mercat sinó també per a establir els propis objectius de l'empresa»; així mateix, afirmen que «l'article 38 CE implica el dret a iniciar i sostenir l'activitat empresarial i fer-ho en lliure competència, el que implica la defensa dels empresaris contra pràctiques [...] atemptatòries d'aquesta llibertat».

Segons el criteri expressat en la sol·licitud, resulta «obvi que la llibertat d'empresa no impedeix la intervenció administrativa», però precisen, invocant les STC 83/1984, de 24 de juliol, i 37/1987, de 26 de març, que aquesta llibertat també «impedeix aquelles limitacions que fan impracticable la dita llibertat, la dificulten més enllà del que és raonable o la despullen de la necessària protecció». Per tant, consideren que la nova prohibició que incorpora la Proposició de Llei «és una restricció a la llibertat d'empresa clarament inadmissible constitucionalment». I ho és perquè les raons adduïdes en el seu preàmbul no troben «recolzament en un dret fonamental ni en un interès general en el sentit de l'art. 128 CE». Així mateix, segons la seva argumentació, no és suficient invocar la protecció i el benestar dels animals procedents de la fauna salvatge.

Per altra banda, consideren que la restricció de la llibertat d'empresa «no seria constitucionalment admissible, ja que tot i que la Generalitat té la competència exclusiva sobre la protecció animal (art. 116.1.d EAC), aquesta competència no és un títol constitucional suficient per a restringir un dret reconegut i garantit per la Constitució».

Els diputats sol·licitants sostenen que malgrat que el Tribunal Constitucional mateix ha precisat que els drets «no són garanties absolutes, les restriccions a què puguin quedar sotmesos són tolerables sempre que siguin proporcionals, de manera que, per adequades, contribueixin a la consecució del fi constitucionalment legítim que persegueixin». D'acord amb això, afirmen que la prohibició d'una «activitat empresarial legítima com la del cas, sota arguments de protecció i benestar dels animals [...] és desproporcionada perquè tampoc reuneix els requisits del judici de constitucionalitat exigible per a les restriccions de la llibertat d'empresa».

Finalment, respecte de la manca de proporcionalitat de la prohibició establerta per la Proposició de Llei, conclouen que «objectivament hi ha altres

alternatives menys lesives a la llibertat protegida constitucionalment si el que realment es persegueix [...] és la protecció i benestar dels animals». Per tant, sostenen, la Proposició de Llei és contrària a l'article 38 de la Constitució.

B) Passem ara a exposar les línies bàsiques del cànon d'interpretació que haurem d'aplicar sobre això. Així, cal subratllar que la llibertat d'empresa és un dret reconegut per la Constitució (art. 38), amb relació al qual la Llei haurà de respectar el seu contingut essencial (art. 53.1). En el marc de l'economia de mercat, que és «el marco obligado de la libertad de empresa» (STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 3.B), aquesta llibertat reconeix als particulars la llibertat de decisió no solament per crear empreses i, per tant, per actuar en el mercat, sinó també per establir els propis objectius de l'empresa i dirigir i planificar la seva activitat quant als seus recursos i a les condicions del mercat (STC 225/1993, FJ 3.B, i 112/2006, de 5 d'abril, FJ 8).

La configuració constitucional del dret reconegut a l'article 38 comporta que una part del seu contingut resulti indisponible per al legislador. D'acord amb la jurisprudència constitucional, la llibertat d'empresa «viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar las medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15)» (STC 53/2014, de 10 d'abril, FJ 7).

D'acord amb aquesta mateixa resolució jurisprudencial, certament, la llibertat d'empresa no és un dret absolut ni incondicionat i, per tant, resta sotmesa a límits que es deriven de «la regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho» (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 15) i, també, als límits que estableixen «las reglas que disciplinen,

proporcionada y razonablemente, el mercado (entre otras SSTC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6 [...] o 112/2006, de 5 de abril, FJ 8)» (STC 53/2014, FJ 7).

Així mateix, i seguint la nostra pròpia doctrina consultiva, entre els mecanismes jurídics a través dels quals es poden articular els límits a la llibertat d'empresa es poden considerar: «les regulacions que obliguen una persona a desenvolupar una determinada activitat o que li impedeixen dur-la a terme; el sotmetiment de l'activitat empresarial a l'obtenció d'un permís, llicència, autorització o concessió; l'establiment de condicions en què es pot adquirir o comercialitzar un producte o servei» (DCGE 8/2010, de 14 de juny, FJ 4).

C) Fixat, doncs, en síntesi, el paràmetre jurisprudencial i de la nostra doctrina consultiva aplicable, passem seguidament a examinar els motius en què es fonamenta la sol·licitud, que arriba a la conclusió que la prohibició introduïda per l'article únic de la Proposició de llei és contrària a l'article 38 CE.

La primera consideració que exposen els diputats sol·licitants, certament, no admet desacord. Els espectacles de circ amb animals són una activitat econòmica i empresarial emparada per l'article 38 CE. El circ és un espectacle d'arrels històriques que és considerat un dels més antics del món. Al llarg del temps ha experimentat una evolució en les seves diverses manifestacions. A l'actualitat, les modalitats d'aquest espectacle són diverses i de contingut plural. En tot cas, en allò que és d'interès directe per a aquest Dictamen, el circ, siguin quins siguin els espectacles que ofereixi, és una activitat que té caràcter econòmic i s'organitza a través de formes empresarials. Aquest no és un tema que hagi de suscitar controvèrsia jurídica.

La qüestió, però, és ben diferent. A la sol·licitud de dictamen, els diputats manifesten que l'específica prohibició del circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge és una restricció no justificada de la llibertat d'empresa. Com hem tingut oportunitat d'exposar anteriorment, per donar suport a aquesta posició —a tall de resum— invoquen la jurisprudència constitucional sobre la llibertat d'empresa (STC 83/1984 i 37/1987) i, tot i que no neguen la possibilitat d'intervenció administrativa sobre aquesta llibertat, afirmen que les raons adduïdes en el preàmbul de la Proposició de Llei no troben suport en un dret fonamental ni en l'interès general «en el sentit de l'article 128 CE». Conclouen argumentant que la restricció no respecta el principi de proporcionalitat.

Doncs bé, per donar resposta a aquests motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat de la sol·licitud, hem de partir d'una regla essencial dels drets i les llibertats a la qual hem fet referència en fixar el cànon interpretatiu del dret de l'article 38 CE, segons el qual la llibertat d'empresa, com la resta de drets i llibertats, no és un dret absolut i, en conseqüència, està sotmès a límits, entre els quals sempre caldrà tenir en compte la concurrència d'altres drets i interessos legítims susceptibles de tutela constitucional.

De la mateixa manera que hem bastit la nostra argumentació respecte de la incidència de la Proposició de Llei sobre el principi rector relatiu a la cultura, ara també hem de reiterar que l'impediment dels espectacles circenses amb animals procedents de la fauna salvatge respon a la finalitat de protegir aquests animals. Per una altra banda, és una restricció que s'insereix en l'exercici de les competències de la Generalitat tant sobre espectacles públics ex article 141.3 EAC com també sobre protecció dels animals ex article 116.1.d EAC, mitjançant les quals el Parlament ordena l'activitat del circ a través de la introducció d'una nova prohibició a la legislació vigent sobre protecció dels animals.

En el mateix sentit, cal reiterar, com assenyala la jurisprudència constitucional, que les mesures restrictives de la llibertat d'empresa han de ser justificades per la realització d'interessos generals, és a dir, han d'estar adreçades a l'assoliment d'una finalitat legítima (STC 112/2006, FJ 8), en aquest cas la protecció dels animals. I, per aquesta raó, el legislador podrà establir condicions específiques per a la realització de l'activitat empresarial del circ.

Per tant, no es pot sostenir, com ho fa la sol·licitud, que la Proposició de Llei impedeix l'activitat empresarial. És evident que l'espectacle circense no està en cap cas impedit, ja que específicament només ho està aquella especialitat que fa ús dels animals que pertanyen a la fauna salvatge.

Els diputats sol·licitants manifesten també que la prohibició establerta per la Proposició de Llei no troba suport en un dret fonamental ni en un interès general «en el sentit de l'article 128 CE». Sobre la primera part d'aquest argument cal argüir que, com és obvi, els animals no són titulars de drets fonamentals, però sí que són objecte de salvaguarda específica per part dels poders públics a través, com ja hem reiterat, de la prescripció estatutària en l'exercici de competències exclusives en matèria d'espectacles públics (art. 141.3 EAC) i de protecció dels animals (art. 116.1.d EAC). A més —cal subratllar— d'una creixent atenció doctrinal sobre el seu estatus jurídic. Pel que fa a la segona, relativa a l'article 128 CE, pel qual s'estableix que «[t]ota la riquesa del país en les seves diverses formes, i sigui quina sigui la titularitat, resta subordinada a l'interès general», és palès que presenta una molt llunyana relació amb l'objecte del Dictamen.

A l'últim, respecte al caràcter desproporcionat de la mesura prohibitiva, la sol·licitud afirma que «hi ha altres alternatives, menys lesives a la llibertat protegida constitucionalment si el que realment es persegueix amb la

Proposició de llei és la protecció i benestar dels animals». Tanmateix, no s'aporten dades de quines poden ser aquestes mesures menys restrictives que puguin permetre introduir un terme objectiu de comparació.

En tot cas, d'acord amb les regles interpretatives establertes per la jurisprudència constitucional, perquè una regulació pública de l'activitat empresarial privada sigui legítima no basta que sigui adequada i necessària; cal també que els fins perseguits pels poders públics amb aquesta regulació tinguin un valor constitucional suficient per justificar-ne la intromissió (STC 22/1981, de 2 de juliol, FJ 9, i 66/1991, de 22 de març, FJ 2).

En aquest sentit, interpretem que la mesura que preveu la Proposició de llei supera el judici d'adequació. En primer lloc, perquè respon a una finalitat legítima constitucionalment i estatutàriament com és la protecció dels animals, concretament en relació amb aquells que pertanyen a la fauna salvatge, alhora que també s'orienta a transmetre a la ciutadania i especialment als infants un missatge educatiu basat en el valor del respecte envers els éssers vius. Així mateix, l'assoliment d'aquest objectiu s'instrumenta mitjançant una norma idònia i necessària, i al mateix temps proporcionada per a l'assoliment del seu resultat. El seu caràcter de necessària deriva del fet que no sembla possible, segons ha pogut copsar aquest Consell, articular una mesura alternativa distinta a la prohibició que permeti obtenir un ús substancialment diferent o que condueixi a la supressió efectiva d'aquest tipus d'animals en els esmentats espectacles públics. I, finalment, la seva proporcionalitat resta acreditada en la mesura que la restricció prescrita per la norma, que no entrarà en vigor immediatament sinó dos anys després de la publicació de la llei, únicament afecta una petita part del ventall ampli i ric de les activitats que integren el sector cultural i econòmic del circ, amb un resultat que, per contra, genera el benefici col·lectiu d'aconseguir la protecció i l'afavoriment dels precitats béns estatutaris.

En conseqüència, i d'acord amb l'argumentació exposada, la nova prohibició introduïda en l'article únic de la Proposició de Llei no vulnera la llibertat d'empresa ex article 38 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

CONCLUSIÓ

Única. L'article únic 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, que afegeix la lletra *g* a l'article 6.1 de l'esmentat Text refós, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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