



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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**

**Conclusió del Dictamen:**

***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.*

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 i a les quals s'afegeix ara la lletra g, amb el contingut següent: «Els espectacles de circ amb animals que pertanyen a la fauna salvatge».

En aquest Dictamen examinarem la incidència d'aquest precepte sobre el lliure accés a la cultura i sobre la llibertat d'empresa.

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). I és que «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 part, 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), encara que, respecte d'aquests drets estatutaris, el Tribunal Constitucional ha assenyalat 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).

La Resolució del Parlament Europeu sobre els nous desafiaments del circ com a element de la cultura d'Europa [2004/2266 (INI)] reconeix la dimensió cultural de l'espectacle del circ i afirma que el circ clàssic, incloent-hi la presentació d'animals, forma part de la cultura europea, però per la seva naturalesa jurídica no comporta, òbviament, cap innovació de l'ordenament jurídic europeu. Però, a més, cal precisar que en cap moment estableix que aquesta faceta de l'espectacle del circ hagi necessàriament d'incloure els animals que pertanyen a la fauna salvatge. En conseqüència, aquesta Resolució de 2004 del Parlament Europeu no constitueix un referent que pugui servir de suport normatiu sobre aquest assumpte. I, per idèntiques raons, tampoc pot servir el Pla general del circ del Govern espanyol, que es limita a dissenyar de forma prolífica els objectius estratègics per al període 2012-2015.

D'altra banda, aquest Consell no ha de construir el seu raonament prenent com a única referència determinades concepcions culturals sobre l'espectacle del circ, sinó que 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 establerta és una restricció del dret d'accés a la cultura.

D'acord amb això, convé subratllar que la modificació continguda per 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).

L'article 141.3 de l'Estatut estableix que la competència exclusiva sobre espectacles públics «inclou, en tot cas, l'ordenació del sector» i, segons la nostra pròpia doctrina, això significa que «la Generalitat disposa de plena capacitat normativa per actuar sobre aquest àmbit material específic» (DCGE 12/2010, FJ 3).

El bé jurídic a tutelar en aquest cas 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, com la seguretat de les persones en l'espectacle 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».

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.

El que impedeix la prohibició no és l'espectacle del circ sinó una activitat o un número específic, i 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. I és que, d'acord amb el seu preàmbul, resulta del tot evident que la Proposició de llei vol establir 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.

Pel que fa a la llibertat d'empresa, i partint del fet que el circ, siguin quins siguin els espectacles que ofereixi, és una activitat que té caràcter econòmic i s'organitza a través de formes empresarials, cal subratllar que es tracta d'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 regulació 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, de 10 d'abril, 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).

Aquestes mesures restrictives 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), tenint sempre en compte la concurrència d'altres drets i interessos susceptibles de tutela constitucional. Tal com estableix 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).

Entrant ja en l'objecte d'aquest Dictamen, pel que fa a la llibertat d'empresa, hem de reiterar ara també, com hem fet en referir-nos a la incidència sobre la cultura, que l'impediment dels espectacles circenses amb animals procedents de la fauna salvatge, amb la finalitat de protegir-los, 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.

També hem de precisar que l'activitat empresarial referida a l'espectacle circense no resulta impedida per la Proposició de Llei, ja que específicament només ho està aquella especialitat que fa ús dels animals que pertanyen a la fauna salvatge. Aquí hem de tenir present que 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). D'altra banda, 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 seva titularitat, resta subordinada a l'interès general», presenta una molt llunyana relació amb l'objecte del Dictamen.

En definitiva, 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 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. 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.

## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

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.

Barcelona, 17 de juliol de 2015