

La fiesta de los toros como valor cultural común o el arte de lidiar con las comunidades autónomas al amparo de la concurrencia competencial en materia de cultura

Comentario a las SSTC 177/2016 y 134/2018: la prevalencia del interés cultural patrimonial común frente a prohibiciones o cambios en la lidia fundados en el bienestar animal o la policía de espectáculos taurinos

The bullfighting feast as a common cultural value or the art of struggling with the autonomous communities pursuant the parallel concurrence in the field of culture

Comment to judgments 177/2019 and 134/2018: the prevalence of the common cultural heritage interest against the prohibitions and changes in bullfighting based on the animal welfare or the public order in bullfighting festivals

Joan Ridao Martín

LABURPENA: Zezenketei buruzko Konstituzio Auzitegiaren doktrinak kultura-ren, animalien babesaren eta ikuskizun publikoen gaineko eskumen autonomikoa onartzen du, eta, hala, Katalunian eta Balear Uharteetan zezen-ikuskizunak arautzeko gaikuntza ematen du. Hala ere, berariaz zehazten du animalien heriotza edo sufrimendua saiheste aldera horien funtsezko alderdi batzuk debekatu edo arautzean inbaditu egiten dela estatuak kultura-ondarearen gainean duen eskumena, kulturaren gaineko estatuko eta erkidegoetako eskumenak modu ez bazter-tzailean batzen diren esparruan gailentzen dena, kultura-balio komunak zaintze al-dera. Halaber, baimena ematen dio Estatuari esku hartze zuzena izateko, Estatuko legegileak egin duen gisan, zezen-korridaren (modernoki ezagutzen dugun eran) aitorpena eta biziraupena bermatuko dituen ekintza publiko antolatua eta trata-mendu orokorra sustatu asmoz.

HITZ GAKOAK: Zezenketa. Kultura. Animalien babesa. Ikuskizun publikoak. Kul-tura-ondare immateriala.

ABSTRACT: The doctrine of the TC on the celebration of the bulls, although it admits the autonomic competence in the matter of culture, protection of the animals and public spectacles like qualifications that qualify to regulate the bullfighting spectacles in Catalonia and Illes Balears, maintains that the prohibition or the regulation of essential aspects thereof, aimed at preventing death or animal

suffering, invades the state competence in matters of cultural heritage, prevalent in the context of the non-exclusive concurrence of state and regional competences in culture ex art. 149.2 CE, aimed at preservation of common cultural values, and that authorizes the State to intervene intensively, as the state legislator has already done, to favor a general treatment and a superordinated public action that guarantees the knowledge and survival of the bullfight as we know it modernly.

KEYWORDS: Festival of Bulls. Culture. Protection of animals. Public spectacles. Intangible cultural heritage.

RESUMEN: La doctrina del TC sobre la fiesta de los toros, si bien admite la competencia autonómica en materia de cultura, protección de los animales y espectáculos públicos como títulos que habilitan para regular los espectáculos tau-rinos en Cataluña e Illes Balears, sostiene que la prohibición o la regulación de aspectos esenciales de los mismos, orientada a evitar la muerte o el sufrimiento animal, invade la competencia estatal en materia de patrimonio cultural, prevalente en el marco de la concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura ex art. 149.2 CE, encaminada a la preservación de valores culturales comunes, y que autoriza al Estado a intervenir de forma intensa, como ya ha hecho el legislador estatal, para favorecer un tratamiento general y una acción pública supraordenada que garantice la reconocibilidad y pervivencia de la corrida de toros como la conocemos modernamente.

PALABRAS CLAVE: Fiesta de los toros. Cultura. Protección de los animales. Espectáculos públicos. Patrimonio cultural inmaterial.

Trabajo recibido el 22 de febrero de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 31 de mayo de 2019

La fiesta de los toros como valor cultural común o el arte de lidiar con las comunidades autónomas al amparo de la concurrencia competencial en materia de cultura

Comentario a las SSTC 177/2016 y 134/2018: la prevalencia del interés cultural patrimonial común frente a prohibiciones o cambios en la lidia fundados en el bienestar animal o la policía de espectáculos taurinos

The bullfighting feast as a common cultural value or the art of struggling with the autonomous communities pursuant the parallel concurrence in the field of culture

Comment to judgments 177/2019 and 134/2018: the prevalence of the common cultural heritage interest against the prohibitions and changes in bullfighting based on the animal welfare or the public order in bullfighting festivals

Joan Ridao Martín

Lidiar: Burlar al toro esquivando sus acometidas según las reglas de la Tauromaquia hasta darle muerte

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua

Sumario: I. Introducción: la doctrina constitucional autoriza que la concurrencia competencial en materia de cultura habilite al Estado a desplazar las facultades autonómicas a fin de preservar los toros como patrimonio cultural común.—II. La Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Protección de los Animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, que prohíbe la celebración de corridas de toros y otros espectáculos taurinos en Cataluña.—III. La Ley 18/2013, para la Regulación de la Tauromaquia y la Ley 10/2015, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.—IV. La STC 177/2016, de 20 de octubre, sobre la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, que prohíbe la celebración de corridas de toros y otros espectáculos taurinos en Cataluña. 1. El planteamiento general de los recurrentes: la dimensión poliédrica de la Fiesta conduce a la prevalencia de la competencia estatal en materia de protección del patrimonio cultural. 2. La fundamentación jurídica de

la sentencia: la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura habilita al Estado a desplazar las competencias autonómicas en cultura, espectáculos y protección de los animales, a fin de preservar el patrimonio cultural común. 3. La crítica a la STC 177/2016: una aproximación superficial para justificar la imposición de la declaración de la Tauromaquia como patrimonio nacional pese a la desafección popular expresada a través del legislador autonómico competente.—V. La STC 134/2018, de 13 de diciembre, sobre la Ley de les Illes Balears 9/2017, de 3 de agosto, de Regulación de las Corridos de toros y de Protección de los animales de las Illes Balears.—VI. Conclusiones.—VII. Bibliografía.

I. Introducción: la doctrina constitucional autoriza que la concurrencia competencial en materia de cultura habilite al Estado a desplazar las facultades autonómicas a fin de preservar los toros como patrimonio cultural común

La Fundación Toro de Lidia (FTL), junto a otras cuatro instituciones taurinas, presentó una solicitud al Ayuntamiento de Olot (Girona) para permitir a un novillero local organizar una corrida en la plaza de toros de la localidad, la más antigua de Cataluña (1859). Más recientemente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Alicante, en su Sentencia número 770/2018, de 28 de diciembre, declaró la nulidad de un Acuerdo del Ayuntamiento de Villena (Valencia) por el que se denegaba la autorización para celebrar una corrida benéfica en la plaza de toros de ese municipio.

Ambas situaciones presentan un indudable interés, como más adelante se analizará, en el primer caso porque la FTL justificó que fuera la plaza olotense la elegida por la procedencia del novillero y «dada la tradición y el apoyo popular que la Fiesta de los toros tiene en el municipio», pese a tratarse de una villa declarada antitaurina en 2004, con lo que, de producirse, se consumiría el retorno de la fiesta de los toros a Cataluña después de un largo contencioso judicial y político (el último festejo se celebró en septiembre de 2011). Y en el segundo, porque, entre otros motivos, la Corporación villentina adujo la falta de oportunidad de la corrida solicitada «desde el punto de vista social y cultural de la ciudad». En los dos casos, y ello es relevante, ambas solicitudes tuvieron lugar después de dos destacadas sentencias del Tribunal Constitucional (TC), la primera de las cuales (STC 177/2016, de 20 de octubre) declaró inconstitucional y nulo el artículo 1 de la Ley catalana 28/2010, de 23 de agosto, de modificación del Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, que prohibía la celebración de corridas de toros y otros es-

pectáculos taurinos en Cataluña; y la segunda, la más reciente STC 134/2018, de 13 de diciembre, que anuló los preceptos nucleares de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de Regulación de las Corridas de toros y de Protección de los Animales de las Illes Balears, en la que, sin prohibir el espectáculo, se vetaba la muerte del animal.

Como se recordará, la STC 177/2016 —controvertida como pocas— anuló un nuevo apartado introducido en el artículo 6.1 de la norma catalana de protección de los animales que extendía a las corridas de toros la prohibición de realizar actividades que provocaran su sufrimiento(1). La *ratio decidendi* del Alto Tribunal —como veremos, superficial y en muchos pasajes apodíctica— operó un desplazamiento expeditivo del centro de gravedad del conflicto competencial planteado por las partes —aunque estaba en juego mucho más que la *vindicatio potestatis*— en beneficio de la materia cultural, y en concreto la competencia concurrente y no excluyente del artículo 149.2 CE, al que atribuyó pleno contenido funcional (legislativo y ejecutivo), a partir de la obligación de cohonestar con ésta los títulos autonómicos sobre protección de los animales [art. 116.1.d del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)] y espectáculos (art. 141.3 EAC), además de los títulos estatales de los artículos 149.1.28 de la Constitución española (CE) (defensa del patrimonio cultural) y 149.1.29 CE (seguridad pública).

Y ello es relevante porque, como es sabido, en el ámbito de las competencias concurrentes, los dos entes concernidos tienen la posibilidad de converger en la regulación de la materia con idénticas facultades, presumiéndose la coincidencia de objetivos «ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente» (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, considerada el *leading case* en este ámbito, pero también la STC 17/1991, FJ 3; y la STC 122/2014, FJ 3.b), de modo que las competencias atribuibles a las Comunidades Autónomas no resulten incompatibles con la misión del Estado de facilitar la comunicación entre ellas, ni con la consideración de la labor cultural como un deber y atribución esencial. Y esto, en el caso examinado, como tendremos ocasión de comprobar se nos antoja discutible, pues para empezar el TC confirió una habilitación normativa prevalente a favor del Estado, ya ejercitada con anterioridad para atribuir a las corridas de toros la condición de patrimonio cultural (Ley 18/2013, para la Regulación de la Tauromaquia y Ley 10/2015, para la Salvaguardia del Pa-

(1) *Vid.* las conclusiones del estudio de la misma en RIDAO MARTÍN, Joan, «Toros: entre l'espectacle públic, el patrimoni cultural i la protecció animal», en *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 54, 2017, págs. 183-184; y MULÀ, Anna, «Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la Sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña», en *UNED. Revista de Derecho* núm. 22, 2018, págs. 435-436.

rimonio Cultural Inmaterial)(2) y así neutralizar los efectos de la normativa autonómica.

Y ya que hablamos de la necesaria concurrencia de objetivos como supuesto de hecho legitimador del art. 149.2 CE, no podemos tampoco dejar de señalar que el resultado de la intervención normativa estatal (diríase que en sincronía con la jurisdiccional)(3), acabó deparando un escenario postrero más bien paradójico. Pues, en efecto, ya en el momento de la aprobación de la controvertida ley catalana de 2013, varias Comunidades Autónomas (Madrid, Castilla y León, Castilla - La Mancha y Murcia) habían declarado la Tauromaquia como bien de interés cultural, con lo que el objetivo proclamado por el legislador estatal y después por el TC —la pervivencia del bien cultural— ya se hallaba plenamente garantizado al amparo de las competencias autonómicas en materia de espectáculos y protección animal, sin que ello se pudiese ver afectado por la prohibición de una concreta manifestación de la Tauromaquia (las corridas de toros) acordada por un solo legislador autonómico (el catalán) habilitado competencialmente para ello. Porque, en efecto, una de las consecuencias más destacadas de este pronunciamiento —una indudable «faena de aliño» por su falta de razonamiento— fue la de dar la estocada a cualquier intento no ya de prohibir las corridas de toros sino de modificar sus ritos al objeto de evitar el sufrimiento animal. Tanto el recurso como la sentencia —tributarios en su argumentación de la STC 177/2016— reprochan a la Ley balear un menoscabo de la competencia estatal por regular el patrimonio cultural común español a través de la fijación de límites a la lidia (edad del toro, prohibición del «enchiqueramiento», presencia de caballos, el número —tres— y el tiempo máximo de participación de los toros —no superior a diez minutos—, o el uso de utensilios que pueden causar la muerte o heridas) (v. gr. arts.1.2, 5.1, 5.2, 5.6, 5.7, 6 y 8 de la Ley 9/2017).

(2) El 6 de octubre de 2010 fue rechazada una «Moción del Grupo Parlamentario Popular, por la que se insta al Gobierno a incoar expediente de declaración de la fiesta de los toros como bien de interés cultural (BIC) con carácter etnográfico, así como a iniciar gestiones para incluirla en el listado de la Convención para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial (DSS-Pleno núm. 95, 6.10.2010). Tras ello, el día 28 del mismo mes, 50 senadores de dicho Grupo Parlamentario recurrieron ante el TC la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto. En noviembre de 2011, durante el Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), el Ministerio de Cultura creó el Premio Nacional a la Tauromaquia. Tras las elecciones generales de 2011, con el retorno del Partido Popular al Ejecutivo, se volvieron a retransmitir corridas de toros en el canal público de Televisión española (la Feria de Valladolid, el 5 de septiembre de 2012 fue la primera), en cumplimiento del compromiso que figuraba en su programa electoral de fomentar «la protección de todas las manifestaciones artísticas [...] como la Tauromaquia».

(3) Téngase en cuenta, además, la significativa dilación en la resolución del recurso contra la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, pues la sentencia es de 20 de octubre de 2016. No hay más que comparar con la STC 122/2014, de 17 de julio, sobre Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 144, 19.06.2013 y BOE núm. 247, 15.10.2013), recurrida el 16 de septiembre de 2013, cuyo pronunciamiento, como veremos, presenta numerosos puntos de contacto con la STC 177/2016.

Y todo ello sin negar —porque no podía— el concurso de las competencias exclusivas de las Illes Balears en materia de agricultura y ganadería, espectáculos y actividades recreativas y protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, aparte de las facultades en materia de «patrimonio monumental, cultural, histórico, artístico [...]» y en «cultura, actividades artísticas y culturales». Reputando, sin embargo, que la citada Ley pretendía llegar al mismo destino que la extinta ley catalana: la prohibición *de facto* de las corridas a través del establecimiento de prohibiciones y requisitos singulares que reducían la Fiesta a algo absolutamente irreconocible. Ejemplificándolo sobre todo con la desaparición de dos de los tres tercios de la lidia tradicional y la obligación de devolver el toro vivo a los corrales.

El razonamiento de la STC 134/2018 es tanto más ditirámico cuando, pese a admitir que desde un punto de vista teleológico la norma autonómica pretendía proteger el bienestar animal, en conexión con las competencias en protección del medio ambiente y la sanidad animal, algo comprendido dentro de los «los objetivos [de interés general] de la política social y cultural» reconocidos por la legislación estatal básica (art. 11.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio); y pese a constatar que las medidas adoptadas por el legislador eran proporcionadas a la consecución de dichos propósitos y que no existían medios menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica, declara que el mandato de contratar con la ganadería más cercana a la plaza excluía otras medidas que podrían garantizar igualmente el bienestar animal y constituir un estímulo para excluir la competencia de otros ganaderos más alejados geográficamente.

En este comentario jurisprudencial nos proponemos, pues, efectuar un análisis, aunque sucinto por razones de espacio, del contenido de las citadas leyes catalana, balear y estatales, así como de su contexto jurídico-político, para aproximarnos posteriormente al contenido de las SSTC 177/2016 y 134/2018 con el objeto de evidenciar la inconsistencia de las mismas, y que tienen en común el hecho de desplazar las competencias autonómicas en cultura, espectáculos y protección animal a fin de preservar el patrimonio cultural común por la vía del título concurrente del art. 149.2 CE. Para ello expondremos, por su significación, los motivos de impugnación que, en el primero de los casos abarca un abanico más amplio de materias que las analizadas en la resolución del Tribunal, y que en el segundo son tributarios precisamente de este pronunciamiento anterior. Seguidamente, examinaremos el núcleo de la argumentación del TC, fundada en la prevalencia de los títulos competenciales y de las normas estatales sobre patrimonio cultural, como justificación tanto de la inconstitucionalidad de la prohibición de las corri-

das de toros como de cualquier revisión de la lidia en dirección a evitar la muerte del animal. Para concluir ponderando el incomprensible desdén del TC hacia una cuestión no poco trascendente si de lo que se trata es de designar la designación de la Fiesta de los toros como elemento de interés cultural común: el criterio del legislador autonómicos, fundado en sus propias competencias, de preservar el bienestar animal, de acuerdo con una creciente sensibilidad abolicionista o cuando menos animalista [«la existencia de rechazo, desafección o desinterés de parte de la población respecto a este espectáculo» (STC 177/2016, FJ 7)] (4).

II. La Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, que prohíbe la celebración de corridas de toros y otros espectáculos taurinos en Cataluña

Como se recordará, la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, que prohibía la celebración de corridas de toros y otros espectáculos taurinos en Cataluña (5), tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular (ILP) (6) encaminada, como su propia rúbrica indica, a la interdicción de ese tipo de espectáculos en Cataluña, tras de que, no se olvide, tanto el Parlamento como el Gobierno ya hubiesen regulado con anterioridad algunas restricciones. La iniciativa preconizaba la conversión de esa Comunidad en la segunda del Estado en regular dicha prohibición, después de que las Islas Canarias hiciesen lo propio en 1991, mediante la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales (7). El Preámbulo de la Ley —de forma parecida a como hacía la exposición de motivos de la proposición de ley—, aludía al hecho de que ya la Ley catalana 3/1988, de protección de los animales, prohibía la construcción de nuevas plazas de toros y que, en sucesivas modificaciones, en dirección a ampliar el reconoci-

(4) Vid DE LORA, Pablo, «Las corridas de toros: las razones del abolicionismo», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 12, abril 2010, págs. 4-7.

(5) DOGC núm. 5687, 6.08.2010 y BOE núm. 205, 24.08.2010. Vid. el debate de aprobación en el Pleno del dictamen en DSPPC-P 131, 28.07.2010. Con anterioridad fueron tramitadas sendas proposiciones de ley con el mismo objeto (BOPC núm. 173, 18.04.2005 t BOPC núm. 175, 25.04.2005).

(6) BOPC núm. 353, 17.11.2008. Vid. el debate de totalidad en DSPPC núm. 105 y BOPC núm. 603, 21.12.2009.

(7) «Artículo 5. 1. Se prohíbe la utilización de animales en peleas, fiestas, espectáculos y otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento» (BOIC núm. 62, 13.05.1991 y BOE núm. 152, 26.06.1991).

miento de los derechos de los animales, se habían introducido algunas restricciones adicionales como la relativa al acceso a las plazas de toros de los menores de catorce años. A su vez, recordaba que la Ley 22/2003, de 4 de julio, de protección de los animales, ya consideraba a los animales como organismos dotados de sensibilidad física y psíquica, prohibiendo explícitamente toda forma de espectáculo que implique su padecimiento o muerte (8). Precisamente, seguía rezando el preámbulo, la ley se dirigía a establecer «una protección integral de todos los animales [sin] dejar al margen espectáculos como las corridas de toros [...]» (9), y se cerraba con una referencia al fuerte descenso de la afición a las corridas de toros en la Comunidad. En concreto, el artículo primero adicionaba una letra *f* al apartado 1 del artículo 6 del Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, para prohibir «[...] los espectáculos con toros que incluyan la muerte del animal y la aplicación de las suertes de la pica, las banderillas y el estoque, así como los espectáculos taurinos de cualquier modalidad que tengan lugar dentro o fuera de las plazas de toros, salvo las fiestas con toros a que se refiere el apartado 2.» En consecuencia, la disposición adicional primera introducía la obligación del Gobierno de fijar una compensación económica a los titulares de derechos

(8) La Ley 3/1988, de 4 de marzo, de Protección de los Animales (*DOGC* núm. 967, 18.03.1988) prohibió en su art. 4 el uso de animales en espectáculos, peleas y otras actividades si podían ocasionarles sufrimiento o si eran objeto de burlas o tratamientos antinaturales, o si podían herir la sensibilidad de las personas que los contemplaran; excluyendo de tal prohibición la fiesta de los toros en las localidades en que, al entrar en vigor la Ley, existieran plazas de toros construidas, y las fiestas con novillos sin muerte y las de correr los toros (*correbous*), en las fechas y localidades donde tradicionalmente se celebrasen. Tras la adopción por el Pleno del Parlamento de la Resolución 343/V, de 5 de junio de 1997 (*BOPC* núm. 186, 16.06.1997), que instaba al Gobierno de la Generalidad a regular el acceso de los niños y adolescentes menores de 14 años a las corridas de toros y a los combates de boxeo, se aprobó el Decreto 332/1998, de 24 de diciembre (*DOGC* de 4 de enero de 1999), que prohibía a estos colectivos la entrada a las corridas de toros, fueran acompañados o no de adultos. Posteriormente, de acuerdo con la Resolución 209/VI, de 22 de junio de 2000 (*BOPC* núm. 83, 12.07.2000), que volvía sobre la cuestión del acompañamiento de los menores por personas adultas, se aprobó el Decreto 385/2000, de 5 de diciembre (*DOGC* núm. 3286, 15.12.2000), que limitaba el acceso de niños y adolescentes menores de 14 de años a las corridas de toros y a determinadas modalidades de combates y luchas si no iban acompañados de un adulto, derogándose el Decreto anterior. Más tarde se aprobó la Ley 22/2003, de 4 de julio, de Protección de los Animales (*DOGC* núm. 3926, 16.07.2003 y *BOE* núm. 189, 08.08.2003), que derogó la anterior, y cuyo objeto era establecer las normas generales para la protección y el bienestar de los animales, manteniendo la prohibición del uso de animales en peleas y espectáculos u otras actividades, en caso de ocasionarles sufrimiento o ser objeto de burlas o tratamientos antinaturales o herir la sensibilidad de los espectadores, excluyendo la fiesta de los toros en las localidades donde, a la fecha de entrada en vigor de la anterior Ley 3/1988, de 4 de marzo, de Protección de los Animales, hubieran plazas construidas. Más adelante, a la vista de los sucesivos cambios normativos, se aprobó el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de protección de los Animales (*DOGC* núm. 5113, 17.04.2008).

(9) Ver algunas críticas a este preámbulo en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «La sentencia del TC sobre la prohibición catalana. Un triunfo de la libertad», en *La Ley* núm. 8887, de 22 de diciembre.

subjetivos afectados por la entrada en vigor de la ley en el plazo de seis meses (empresarios y promotores taurinos).

La proposición de ley fue dictaminada por el Consejo de Garantías Estatutarias de Catalunya (CGE) antes de ser debatida a la totalidad (7 de junio de 2010) (10). Significativamente, el solicitante de ese parecer consultivo (Grupo Parlamentario del Partido Popular) sostuvo que tanto el Real Decreto 1771/1985, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de espectáculos, como la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (11), atribuían al Estado las competencias normativas en materia taurina, y que la prohibición proyectada fracturaba el principio de igualdad al no existir norma estatal que prohibiese la celebración de las corridas de toros en otros territorios del Estado. Por su parte, el referido órgano consultivo concluyó que la prohibición no era contraria al sistema de reparto competencial en base a la primacía de la competencia sobre espectáculos públicos, además de no afectar al acceso igualitario a la cultura por no existir un derecho de prestación que obligue a los Poderes Públicos a una determinada y específica actuación como el mantenimiento o no de las corridas de toros (12).

El dictamen, sin embargo, contó con un relevante y premonitorio voto particular del consejero Añoveros Trias de Bes, como tendremos ocasión de comprobar en el siguiente apartado. En efecto, a parecer del consejero la prohibición no sólo incidía en las competencias normativas del Estado, dado el carácter estatal de ese espectáculo, sino que postulaba la necesidad de una regulación uniforme que integrase la sumisión del mismo a reglas técnicas y de arte comunes que evitasen su degradación en lo esencial (con cita de las SSTs de 28 de mayo de 1994, 20 de octubre de 1998 y de 24 de enero de 2001, sobre las que volveremos más adelante). Además, hace referencia a los aspectos culturales de las fiestas de toros y a la limitación que la prohibición supondría sobre la libertad de creación artística (art. 20 CE), por lo que una prohibición como esa nunca podría adoptarse por una Comunidad Autónoma, reprochando, finalmente, la incidencia negativa en la libertad de empresa y en la unidad de mercado.

(10) *BOPC* núm. 735, 9.06.2010 y *BOPC* núm. 764, 8.07.2010.

(11) *BOE* núm. 1, 01.1.1985 # Corrección de errores *BOE* núm. 21, 05.02.1986, y *BOE* núm. 308, 24.12.1992, respectivamente.

(12) *DCGE* 12/2010, de 5 de julio.

III. La Ley 18/2013, para la Regulación de la Tauromaquia y la Ley 10/2015, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial

El Tribunal Constitucional ha venido señalado desde muy temprano (recuérdese la ya citada STC 49/1984) la complejidad del sistema competencial en materia de cultura, dotado de reglas de una densa especificidad, sin parangón en otras materias. Se trata de una formulación singular derivada, sin duda, de la concepción poliédrica del concepto de cultura manejado por el constituyente, donde inciden, además del ejercicio de derechos fundamentales, la concurrencia competencial —que faculta la intervención simultánea de distintas Administraciones en el ejercicio de diversas funciones— y el deber de comunicación cultural (*ex art.* 149.2 CE) y la horizontalidad característica de esta materia, que por su descrita naturaleza colisiona con diversos títulos competenciales.

En concreto, según el TC la competencia estatal del artículo 149.2 CE no se debe entender circunscrita al ejercicio de funciones de fomento y de prestación de servicios públicos, sino que incluye potestades legislativas. Así lo declaró en la temprana STC 17/1991, según la cual la competencia legislativa del Estado sobre patrimonio cultural no es sólo la que deriva del artículo 149.1.28 CE (defensa contra la exportación y la expoliación), sino que es más amplia, ya que, de acuerdo con la doctrina fijada en la STC 49/1984, el artículo 149.2 CE permite al Estado legislar sobre la preservación del patrimonio cultural común y también sobre los aspectos que precisen tratamientos generales o que reclamen una definición unitaria. Con esta interpretación, el artículo 149.2 permite al Estado dictar, en el ámbito de la cultura, algo que se parece mucho a una legislación básica (13).

No obstante, y en base a esa misma doctrina, no puede desconocerse que el Estado puede incidir en aquello que precise un «tratamiento general» siempre que esa intervención fuera necesaria si «los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias» (STC 49/1984) y sin desplazar la competencia autonómica. Esta interpretación cobra mayor relieve, si cabe, en un caso como los espectáculos y festejos taurinos que no aparecen mencionados en la Constitución y cuya regulación primaria y general se plasmó en la ya lejana Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos (14), que disciplina aspectos como la preparación, organización y celebración de dichos espectáculos «al objeto de garantizar los derechos e intereses del público que asiste a ellos y de cuantos intervienen en los mismos» (art. 1).

(13) CARRASCO NUALART, Raimon, «Competencia en materia de cultura», 2010, *Revista catalana de dret públic | Especial Sentencia sobre el Estatuto*, pág. 322.

(14) BOE núm. 82, 05.04.1991.

Ex abundantia, y ello es de destacar, la disposición adicional de dicha Ley dejaba claro que esa regulación se aplicaba «en defecto de las disposiciones específicas que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia, correspondiendo su ejecución a los órganos competentes de aquellas, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Estado en relación con los espectáculos taurinos». El Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos(15) reiteró ese mismo carácter supletorio (disposición adicional primera, primer apartado), pues, como refiere su propio preámbulo:

«[en] lo que se refiere a las competencias normativas y ejecutivas de las Comunidades Autónomas, el Reglamento ha sido absolutamente escrupuloso con lo dispuesto en las atribuciones estatutarias, respetando y preservando el ámbito de autonomía correspondientes, de acuerdo con la Ley 10/1991. Es preciso resaltar, al respecto, que desde la aprobación del Reglamento en el año 1992 se han producido sustanciales modificaciones en relación con las Administraciones públicas competentes sobre los espectáculos taurinos».

En efecto, el citado proemio se está refiriendo con ello a la ya citada Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, y a la ulterior reforma, operada en marzo de 1994, de una decena de Estatutos de autonomía como consecuencia de aquélla y que comportó la práctica generalización de la competencia sobre espectáculos públicos, dando pie a que la mayoría de Comunidades regulasen los espectáculos taurinos y, en algunos casos, aprobado incluso un específico reglamento taurino (16).

(15) *BOE* núm. 54, 02.03.1996.

(16) Navarra (Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos); Madrid (Decreto 112/1996, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares); Aragón (Decreto 223/2004, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos); Andalucía (Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía); Castilla y León (Decreto 57/2008, de 21 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General Taurino de la Comunidad de Castilla y León); País Vasco (Decreto 124/2010, de 27 de abril, de modificación del Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos; La Rioja (Decreto 27/2011, de 8 de abril, por el que se regulan los espectáculos taurinos populares en la Comunidad Autónoma de La Rioja); Castilla-La Mancha (Decreto 38/2013, de 11/07/2013, por el que se aprueba el Reglamento de los festejos taurinos populares de Castilla-La Mancha); Extremadura (Decreto 35/2017, de 28 de marzo, por el que se modifica el Decreto 187/2010, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Festejos Taurinos Populares de Extremadura).

Lo expuesto hasta aquí tiene su importancia porque, como después veremos, la regulación estatal posterior (Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la Regulación de la Tauromaquia como Patrimonio Cultural, y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguarda del Patrimonio Cultural inmaterial)(17), dictada como respuesta a la prohibición de las corridas de toros en Cataluña —como así se desprende de los respectivos debates en las Cortes Generales y de otras iniciativas adoptadas al respecto—, ya se fundó en un anclaje competencial distinto como el de la protección del patrimonio cultural, subvirtiendo el reparto competencial y modificando el marco legal descrito, afirmando, como hace el Preámbulo que el objeto de la Ley era «delimitar la Tauromaquia como parte del patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional [...] en un marco de colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas, un deber general de protección y, a su vez, unas medidas de fomento y protección en el ámbito de la Administración General del Estado». Para ello, la Ley 18/2013 invocaba (art. 5) lo establecido en los artículos 44 y 46 CE (principios rectores que prevén la garantía del acceso universal a la cultura y a la conservación del patrimonio cultural); el artículo 149.1, reglas 1.^a y 28.^a (competencias exclusivas para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y en defensa del patrimonio cultural, sin perjuicio de la gestión autonómica); y el título competencial concurrente en materia de cultura del art. 149.2 CE.

Por su parte, la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, cuyo objeto es regular la acción general de salvaguardia que deben ejercer los poderes públicos sobre los bienes que integran el patrimonio cultural inmaterial (art. 1), además de un tratamiento expansivo del objeto expuesto, asumió con todas sus especialidades la Ley 18/2013 (disposición final sexta) y se dictó, con carácter general, al amparo de lo dispuesto en los títulos estatales del artículo 149.1.1.^a y 28.^a, y 149.2 CE (disposición final tercera), separándose de la regulación proyectada en origen, que contemplaba que las incorporaciones al catálogo de patrimonio cultural inmaterial se hicieran de común acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas al amparo del artículo 15 de la Convención UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), por la que «el Estado no debería obligar a ningún grupo a conservar una expresión cultural con la que no se siente identificado o que no desea practicar» (18).

(17) *BOE* núm. 272, 13.11.2013 y *BOE* núm. 126, 27.05.2015, respectivamente.

(18) Puede consultarse en:

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [última consulta: 22.02.2019].

El Preámbulo de la Ley 10/2015 justifica —con cita de la STC 49/1984— la intervención estatal «en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester una acción pública cuando los fines culturales no [puedan] lograrse desde otras instancias», por tratarse, en primer lugar, de un fenómeno de alcance supraautonómico que se hace reconocible incluso a nivel internacional, si bien ese principio de relevancia internacional (recogido en el art. 12.1e) no se compadece con el orden constitucional y estatutario, teniendo en cuenta la doctrina constitucional contraria al uso de ese criterio para limitar las competencias autonómicas (STC 165/1994, de 26 de mayo), especialmente en el ámbito del patrimonio cultural (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 6). Además de que no parece que la eventual relevancia internacional que pueda presentar un bien inmaterial llegue a convertirse en un punto de conexión per se que justifique el desplazamiento de la competencia autonómica. En segundo lugar, por conexión con el mandato constitucional de considerar el servicio de la cultura como un «deber y atribución esencial» (art. 149.2) y con lo establecido —ni que sea con valor interpretativo— en el Preámbulo de la Carta Magna en la que se proclama la «voluntad de [...] proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». En tercer término por considerar que el objeto de la competencia autonómica tiene un alcance superior al territorio de la Comunidad Autónoma y en que la actividad pública a ejercer no es susceptible de fraccionamiento ni pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación sin requerir un grado de homogeneidad que aconseje la intervención de un solo titular como es el Estado (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11)(19). Este último aspecto (reflejado en el art. 12.1 a y c de la Ley) colisiona con la jurisprudencia constitucional que atribuye dicha facultad al Estado sólo en supuestos singulares, tales como cuando se trate de un bien anudado a la prestación de un servicio de ti-

(19) El Consejo de Estado emitió un dictamen favorable a una legislación unitaria del patrimonio inmaterial y del histórico (Dictamen 673/2014, sobre el Anteproyecto de ley de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (vid. ap. IV.e), de 25.09.2014. Puede consultarse en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-673> [última consulta: 12.02.2019]. Se trata de un parecer consultivo favorable a un tratamiento unitario que dista de la opinión de otros autores, más bien favorables a una regulación diferenciada, como la que contenía el anteproyecto, y en base al art. 15 de la Convención UNESCO para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial (2003): «el Estado no debería obligar a ningún grupo a conservar una expresión cultural con la que no se siente identificado o que no desea practicar». Vid. CARRERA DÍAZ, Gema, «La Ley 10/2015 para la Salvaguarda del PCI (2013-2014): ¿patrimonio inmaterial o nacionalismo de Estado?», en *Revista PH. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico* núm. 88 (octubre 2015), pág. 23; y CASTRO LÓPEZ, María del Pilar; ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María: «La salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial: una aproximación a la reciente Ley 10/2015», en *RIIPAC. Revista sobre patrimonio cultural. Universidad de Málaga*, núm. 5-6, 2015, págs. 102-103.

tularidad estatal cuya gestión sea necesario centralizar (STC 17/1991, FJ 8 y 10, y 122/2014, FJ 6), además de que, de acuerdo también con la doctrina constitucional (entre otras muchas, STC 31/2010, FJ 63), nada obsta para que, admitiendo la naturaleza supraautonómica de la materia, se pueda ejercer la competencia autonómica de forma fraccionada, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración o de coordinación estatal. Y, finalmente, de forma concordante con la Ley 18/2013, la Ley 10/2015 consagra otro de los principios que han adquirido un notable relieve en los últimos años para cimentar las iniciativas legislativas de sesgo centralizador: el principio de la «unidad de mercado», deducido del artículo 139.2 CE (art. 3 j) (20), con el pretexto de evitar resultados disfuncionales en el conjunto de la economía española.

En un orden de cosas eminentemente práctico, el impacto de la Ley 18/2013, para la regulación de la Tauromaquia, y de la Ley 10/2015, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, en el ámbito de las competencias autonómicas ha sido muy notable. Por ejemplo, la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos (art. 12 de la Ley 10/1991) pasó de tener funciones de asesoramiento a erigirse, bajo la presidencia del Ministro de Educación, Cultura y Deporte, en un órgano de participación y colaboración de las Administraciones Públicas (art. 4). Y, entre las medidas de fomento y protección que se atribuyen a la Administración General del Estado (art. 5) está la de aprobar un Plan Nacional con medidas que garanticen «el libre ejercicio de los derechos inherentes a la misma» (letra *a*); la actualización de la normativa taurina, (letra *c*); el impulso de normas y actuaciones que fomenten «el principio de unidad de mercado, responsabilidad social y libertad de empresa en el ámbito de la Tauromaquia, en consideración a los beneficios económicos, sociales y medioambientales que esta actividad genera» (letra *d*); y «el impulso y fomento, en colaboración con las restantes Administraciones Públicas, de los mecanismos de transmisión de los conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas que confluyen en la corrida de toros y el arte de lidiar. Así como potenciar otras medidas de identificación, documentación, investigación, valoración y transmisión de este sobre la Tauromaquia y de los sectores vinculados a la misma.»

En todo caso, resulta insoslayable —por paradójico— que tras la promulgación de la Ley 18/2013 y de la Ley 10/2015, un buen número de Comunidades Autónomas aprobaron sus propios reglamentos taurinos, que

(20) La utilización extensiva de este principio por parte del Estado en evitación de resultados disfuncionales en el conjunto de la economía española, ha experimentado un salto cualitativo con la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) (BOE núm. 295, 10.12.2013).

en muchos casos incorporan una regulación acabada del desarrollo técnico de las corridas de toros, lo que hacía del todo innecesario acudir a la normativa subsidiaria estatal (Reglamento taurino aprobado por el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos)(21). Así, por ejemplo, los Reglamentos de Madrid (Decreto 112/1996, de 25 de julio), Castilla - La Mancha (Decreto 38/2013, de 11 de julio, actualmente sustituido por el Decreto 60/2016, de 11 de octubre) y Extremadura (Decreto 187/2010, de 24 de septiembre, actualmente sustituido por el Decreto 35/2017, de 28 de marzo) prohibían algunas modalidades de festejos especialmente crueles como el toro embolado y enmaromado.

En todos los supuestos citados, la incidencia en aspectos regulados en el reglamento estatal era obvia. A título ilustrativo, diremos que el Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía(22), incorporó cambios en la lidia consistentes en que en la suerte de varas se redujeron las dimensiones de la puya, dejando el número e intensidad de los puyazos a criterio del matador; en la suerte suprema se modificaron los tiempos para facilitar la muerte rápida del animal, de forma que la faena durase aproximadamente diez minutos, contando también los tres avisos a partir de la entrada a matar; se disminuyó el peso del peto del caballo del picador; y se exigió la presencia de un puntillero profesional. El Decreto 223/2004, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos(23), introdujo la obligación de que los corrales de las plazas dispongan de comedores y bebederos suficientes para garantizar el bienestar de los animales y la obligación de los veterinarios de cumplir con las normas de bienestar animal, en especial, durante el transporte y la disposición del plan de viaje. Y el Decreto del Gobierno Vasco 183/2008, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos(24), admite el indulto de toros y novillos en todas las plazas permanentes, incluidas las de tercera categoría.

En la misma línea debemos significar que el Decreto-ley 2/2016, de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia de público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales en Castilla y León(25), tuvo una afectación directa en la celebración del festejo taurino conocido como «El Toro de la Vega», cuya regulación se

(21) *BOE* núm. 54, 02.03.1996.

(22) *BOJA* núm. 63, 03.04.2006.

(23) *BOA* núm. 129, 03.11.2004.

(24) *BOPV* núm. 243, 19.12.2008.

(25) *BOCL* núm. 96, 20.05.2016.

concretaba en una norma de carácter municipal, si bien el TC desestimó el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Ayuntamiento de Tordesillas (ATC núm. 206/2016, de 13 de diciembre) y declaró que la prohibición de la muerte del animal tenía encaje competencial en una norma autonómica:

«Conforme a las referidas competencias, la Comunidad Autónoma puede, en principio, afrontar la regulación, desarrollo y organización de tales eventos lo que puede incluir, desde el punto de vista competencial, la prohibición de dar muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales. Además, resulta relevante que la intervención normativa se ha ceñido a la protección del animal al consistir en la prohibición de matar al toro en presencia del público y no a otro aspecto de la regulación del espectáculo.»

A través de este Auto, posterior a la STC 177/2016, el Tribunal Constitucional entendió que la prohibición de la muerte del toro, dictada por una ley autonómica, se insertaba dentro de la noción de «regulación, desarrollo y organización» de espectáculos taurinos.

IV. La STC 177/2016, de 20 de octubre, sobre la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, que prohíbe la celebración de corridas de toros y otros espectáculos taurinos en Cataluña

1. El planteamiento general de los recurrentes: la dimensión poliédrica de la Fiesta conduce a la prevalencia de la competencia estatal en materia de protección del patrimonio cultural

Los recurrentes principiaron su recurso aseverando que la Fiesta de los toros constituye una actividad compleja, por tratarse de un fenómeno histórico, cultural, social, económico y empresarial —argumento acogido miméticamente en la sentencia—, estimando además su encuadramiento competencial a partir de varias reglas y no solo la de la competencia prevalente por considerar que la Ley impugnada no regulaba una actividad, sino que la prohibía de plano. Además, subrayaron el alcance estatal del espectáculo taurino, como parte integrante del patrimonio cultural de España y excluido del ámbito de aplicación del Protocolo (núm. 33) sobre la protección y el bienestar de los animales (1997), anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, sobre protección y bienestar de los animales, y de la Directiva 93/119/ CE del Consejo, de 22 de diciembre de

1993, relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza (26).

En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad, el recurso empezaba justificando la vulneración de los preceptos del «bloque cultural» (arts. 149.1.28 y 29 y 149.2 CE). En este sentido, recordaban, el Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 reconoció a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de cultura (art. 9.31) (27), y que el traspaso de funciones y servicios establecía (ap. B.3 de su anexo) que la Fiesta de los toros se regiría por sus reglamentos específicos de ámbito estatal, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat (28). De donde inferían que el objeto de la transferencia era exclusivamente la facultad de policía de espectáculos (con cita de la STC 148/2000, en la que se delimita el perímetro competencial de la Generalitat en los márgenes de la protección de personas y bienes a través de una intervención administrativa). En suma, el recurrente sostuvo la potestad exclusiva del Estado para dictar normas reguladoras de los espectáculos taurinos (ex art. 149.1.29 y 149.2 CE), en base a la cual se habría aprobado la Ley 10/1991, de 4 de abril, que reservaba a la Administración del Estado la reglamentación de los espectáculos taurinos en lo referente al orden público y a la seguridad ciudadana. En particular, aludían a la STS de 20 de octubre de 1998, sobre la Ley catalana 3/1988, por la que se limitaba la Fiesta de los toros a las localidades donde ya existían plazas construidas, y en que la competencia exclusiva del Estado no resultaba infringida porque no se regulaban aspectos técnicos y artísticos de la praxis de la Fiesta, deduciendo de ahí — *a sensu contrario*— la inconstitucionalidad de la prohibición por entrometerse en la regulación de una parte esencial de la misma.

En un segundo bloque de alegaciones se postulaba la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley por vulneración de los artículos 20, 27, 44, 46 y 149.1.1 CE, porque, de acuerdo con la dimensión que se pretendía poliédrica de la Fiesta de los toros, ésta se conecta con el ejercicio de derechos fundamentales reconocidos en el artículo 20 CE (creación artística, libertad de expresión, etc.) e incluso con los derechos reconocidos en el

(26) Pueden consultarse respectivamente en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:12006E/PRO/33> y en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:31993L0119> [última consulta: 12.02.2019].

(27) A juicio de los recurrentes, esto no se ve alterado por el Estatuto de autonomía de 2006, que se limita a atribuir a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas, y que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos (art. 141.3 EAC).

(28) Real Decreto 1771/1985, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de espectáculos. Está publicado en el BOE núm. 235, 1.03.1985.

artículo 27 CE (derecho a la educación); con la actividad de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura (art. 44 CE); con la garantía de la conservación del patrimonio cultural de los pueblos de España y los bienes que lo integran (art. 46 CE); con el artículo 149.1.1 CE, relativo al goce en pie de igualdad de los derechos constitucionales (con cita de la STC 153/1985, a propósito de una norma catalana que prohibía el acceso a determinados espectáculos por razón de edad); y con la confluencia competencial no excluyente del artículo 149.2 CE. Valores y derechos todos ellos a los que, según los impugnantes, no podían oponerse razones de índole protectora de los animales dada su prevalencia y al hecho de que sin la Fiesta tampoco existiría el animal (el toro bravo) que la ley catalana trataba de proteger.

Finalmente, en el último bloque de alegaciones, los recurrentes fundamentaban la impugnación en los artículos 9, 38, 40, 128 y 149.1.13 CE: los principios rectores y competencias integrantes de la Constitución económica que atribuyen al Estado la ordenación general de la economía y a las Comunidades Autónomas la ejecución de la política económica estatal y el fomento del desarrollo de la economía regional, además de garantizar la unidad de mercado. A su parecer la ley quebraba esos principios y competencias, y en un sector económico de primer orden, en la medida que se estaban generando obstáculos «[...] desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícita que [se] pretende» (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 5), además de una afectación a la libertad de circulación («incompatible con la garantía institucional de la libertad de empresa, la genérica y absoluta exclusión de tal libertad empresarial», STC 84/1993, de 8 de marzo).

2. La fundamentación jurídica de la sentencia: la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura habilita al Estado a desplazar las competencias autonómicas en cultura, espectáculos y protección de los animales, a fin de preservar el patrimonio cultural común

Prescindiendo en buena parte del andamiaje argumental de los recurrentes, el Tribunal procedió primeramente a encuadrar el precepto cuestionado dentro de las competencias autonómicas sobre protección de los animales (art. 116.1.d EAC) y espectáculos (art. 141.3 EAC), para, a continuación, introducir de manera «apodíctica» (calificativo esgrimido por la minoría del Tribunal en sendos votos particulares) la obligación de cohonestar esos títulos autonómicos con los estatales *ex arts.* 149.1.28 CE (defensa del patrimonio cultural), 149.1.29 CE (seguridad pública) y 149.2 CE (cultura). Con lo que, si bien se admitía que no se estaba vulnerando

el artículo 149.1.29 CE el TC sostenía que la Ley menoscababa el artículo 149.2 CE, estrechamente imbricado con el artículo 149.1.28 CE.

Por lo que a la competencia sobre espectáculos públicos se refiere, el TC consideró que es éste un título más específico que el de la de protección de los animales (art. 116.1.d EAC), por lo que, para ser congruente, debería abrazar la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos, atribuyendo a su titular la capacidad para determinar el régimen jurídico de la materia y ejercer la potestad normativa a fin de innovar una situación preexistente que afecta derechos subjetivos o bien conservarla y tutelarla. En otras palabras, debería incluir la adopción de criterios de legalidad, pero también de oportunidad, con el objeto de garantizar bienes jurídicos susceptibles de protección como la de los animales y, más concretamente, la prohibición de las corridas de toros u otras condiciones externas bajo las cuales deben desarrollarse éstos, a los solos efectos de salvaguardar la moralidad pública y asegurar la vida y la integridad física de los participantes, la tranquilidad de los afectados por el espectáculo y la comodidad de los espectadores(29).

Por lo que a la competencia en materia de protección de los animales se refiere, supremo fundamento competencial de la Ley 28/2010, el TC no la consideró ante la prevalencia otorgada a las competencias en materia de patrimonio cultural y ante la prevalencia del título en materia de espectáculos públicos. Además, en su pronunciamiento, el Tribunal no se abstuvo de cuestionar de forma un tanto displicente la voluntad tuitiva del legislador catalán a la hora de acogerse a dicho título, afirmando que «la propia norma califica las corridas de toros como espectáculos taurinos y admite la existencia de otros espectáculos de esa índole [en referencia a los *correbous*], lo que, también desde esta perspectiva, evidencia que la finalidad de la norma no es sólo la protección animal, sino también la prohibición de un determinado tipo de espectáculo» (STC 177/2016, FJ 3 y 7). Siendo lo cierto que, aun cuando pueda resultar paradójico o decepcionante, el legislador catalán materializó esa opción libremente y, en ausencia todavía de la figura de la declaración de bien cultural de interés patrimonial, obró de la misma forma que el legislador canario de 1991 al prohibir las corridas de toros y mantener las peleas de gallos.

En suma, para el Alto Tribunal existe una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura que, a fin de preservar el patrimonio cultural común (ex art. 46 CE), habilita al Estado para desplazar las competencias autonómicas no sólo en materia de cul-

(29) Vid. DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, «La prohibición de las corridas de toros desde una perspectiva constitucional», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 12, abril de 2010, pág. 19.

tura sino también en el ámbito de los espectáculos y de la protección de los animales, especialmente cuando esa protección ha sido reconocida por la legislación estatal (Ley 18/2013 y Ley 10/2015, que fundamentan el carácter concurrente de la competencia sobre patrimonio cultural, a partir de una determinada lectura del juego entre el artículo 149.1.28 CE y el 149.2 CE), a la que se atribuye un carácter jerárquico adicional. Lo cual resulta contradictorio —insistimos una vez más— con la enfática afirmación de que esa prevalencia «no significa que la Comunidad Autónoma, no pueda, en ejercicio de sus competencias sobre ordenación de espectáculos públicos, regular el desarrollo de las representaciones taurinas —como, de hecho, ya realizó la Comunidad Autónoma en una Ley previa [en referencia a la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de Protección de los Animales]».

3. La crítica a la STC 177/2016: una aproximación superficial para justificar la imposición de la declaración de la Tauromaquia como patrimonio nacional pese a la desafección popular expresada a través del legislador autonómico competente

A la vista de lo expuesto, no es de extrañar que desde distintos sectores se le reprochara al Tribunal la aproximación entre superficial y expeditiva a la cuestión (30), pues, una vez afirmada la inconstitucionalidad de la norma sobre un único motivo, se producía además una anómala renuncia a examinar el resto de elementos en juego, como evidencia el párrafo siguiente:

«[D]esde la lógica de la concurrencia competencial existente en materia de cultura, las concepciones que los diversos poderes públicos responsables de cumplir el mandato del art. 46 CE puedan tener de lo que se entienda como expresión cultural susceptible de protección, pueden ser comunes y también heterogéneas, e incluso opuestas. En otros términos, esa valoración entra también dentro de la libertad de configuración que corresponde al legislador autonómico en la interpretación de los deseos u opiniones que sobre esta cuestión existen en la sociedad catalana a la hora de legislar en el ejercicio de sus competencias sobre espectáculos públicos. Ahora bien, dichas diferencias han de manifestarse de modo conforme al orden constitucional de distribución de competencias en el que las

(30) Para BOIX PALOP, «el Tribunal Constitucional ha acabado por construir una sentencia “jurídicamente desganada”, o lo que en términos taurinos suele considerarse una “faena de aliño”», en BOIX PALOP, Andrés, «Ovación y vuelta al ruedo para el Tribunal Constitucional», en *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic* [en línea]. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 23 de noviembre de 2016.

decisiones autonómicas encuentran su fundamento, de manera que no pueden llegar al extremo de impedir, perturbar o menoscabar el ejercicio legítimo de las competencias del Estado en materia de cultura al amparo del art. 149.2 CE. [...] Por esa razón la norma autonómica, al incluir una medida prohibitiva de las corridas de toros y otros espectáculos similares adoptada en el ejercicio de la competencia en materia de espectáculos, menoscaba las competencias estatales en materia de cultura, en cuanto que afecta a una manifestación común e impide en Cataluña el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural, ya que, directamente, hace imposible dicha preservación, cuando ha sido considerada digna de protección por el legislador estatal en los términos que ya han quedado expuestos» (FJ 7).

Debe reconocerse —y ya nos hemos referido en otros momentos— que la invocación del artículo 149.2 CE, como fundamento con pleno contenido funcional, esto es, legislativo y ejecutivo, no es nueva en la jurisprudencia constitucional. Como se recordará, en la señera STC 49/1984 se afirmaba que, en la práctica, las competencias autonómicas en materia cultural devienen imposibles sin la voluntad concurrente del Estado(31):

«[...] 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» (FJ 6)(32).

(31) Ciertamente, la lectura que había recibido el juego de los artículos 149.1.28 y 149.2 CE, en conexión con el artículo 46 CE, remitía al trazado constitucional de un «Estado de Cultura», en el que se pedía la implicación activa de todos los poderes públicos «para lograr que todos los Ciudadanos tengan acceso a los Bienes culturales» (TAJADURA TEJADA, Javier, «El servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado», en *Revista de Derecho Político* núm. 50, 2001, pág. 93).

(32) Entre los elementos que la doctrina del TC ha convalidado como base para la ampliación de las competencias estatales, en la submateria específica del patrimonio cultural, cabe mencionar especialmente la extensión del alcance del concepto «expolio», contenido en el artículo 149.1.28 CE, más allá del estricto significado del ataque físico que destruya o deteriore el patrimonio, que practicó en la STC 17/1991:«[L]a utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados», que sin embargo no puede servir de base para «la posible utilización de este concepto para dar cobertura a medidas concretas que excedan de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en un significado finalista» (FJ 7).

No obstante, no es menos cierto que esta concepción dista mucho de ser pacífica, como revelan los propios votos particulares de la STC 177/2016(33), además de que, como se ha sostenido, no está claro que se precise un tratamiento general o una definición unitaria de un espectáculo si algún legislador autonómico no comparte esa condición atendido el escaso predicamiento en su Comunidad. En todo caso, lo chocante y rabiosamente novedoso fue la determinación del carácter prevalente de la normativa estatal de protección del patrimonio cultural, como si de un conflicto derivado de la compartición competencial se tratase(34). Ciertamente, no puede desconocerse que la STC 124/2014 declaró inconstitucionales determinados artículos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, a partir de su colisión con los preceptos concordantes de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español. En aquella ocasión, el pronunciamiento del Tribunal, tras descartar el carácter básico de la legislación estatal, estableció una *ratio decidendi* mediante la que correspondía al TC delimitar por su contenido y funcionalidad las submaterias contenidas en el enunciado del Texto constitucional (art. 149.1.28 CE), y donde no resultaría constitucionalmente legítimo que la legislación autonómica se proyectara (*vid.* FJ 8, 9, 10, 11 y 12). Ahora bien, junto a este planteamiento, fundado en el carácter prevalente —pero no básico— de la norma estatal, la STC 122/2014 dejó sentados algunos otros criterios relevantes, que a nuestro parecer no fueron debidamente considerados en la STC 177/2016. El primero es el que afirma «que la Administración competente para realizar la declaración formal de «bien de interés cultural» [...] es la Comunidad Autónoma donde radique el bien» (FJ 5); y el segundo, es el que atribuye a las Comunidades Autónomas la capacidad legislativa para caracterizar las concretas notas que deben definir dichos bienes:

(33) No obstante, debemos recordar que la apelación a estos dos preceptos constitucionales ha sido reiterada por el legislador estatal en diversos textos legislativos. *Vid.* en este sentido CARRASCO NUALART, Raimon, *ibidem*, págs. 320-322. Por otra parte, el voto particular formulado por los magistrados Asúa Batarrita y Valdés Dal-Ré afirma que la STC 177/2016 se incardina en una «preocupante línea jurisprudencial recientemente en expansión», en la que se identifica como causa de inconstitucionalidad de una norma autonómica, pese a que se promulgue en el marco de inequívocas competencias autonómicas, la mera presunción de menoscabo competencial del Estado, lo que ejemplifican en la STC 93/2015, FJ 18, y la STC 8/2016, FJ 5. En su opinión,

«ya no sería necesario que se acreditara la existencia de un precepto estatal que contuviera un mandato normativo incompatible con el enunciado de la norma autonómica. Bastaría la mera constatación, sin desarrollo ulterior, de que el contenido de una norma autonómica menoscaba las competencias estatales, ya sea en abstracto o a través de su materialización en ciertas normas estatales, para proceder a declarar su inconstitucionalidad y nulidad. Con ello se redefine la noción de inconstitucionalidad y el juicio de constitucionalidad se desliza por una pendiente peligrosa»

(34) *Vid.* el voto particular del magistrado Juan Antonio Xiol Ríos (punto 12).

«[A]l Estado le está atribuida la definición genérica y esencial de las notas que determinan que un bien sea declarado de interés cultural por la Administración competente, pues de este modo se garantiza un tratamiento general en toda España (art. 149.2 CE) y se evita que los bienes que lo merezcan sean excluidos de la protección máxima que esta categoría supone (art. 149.1.28 CE). Una ulterior precisión de estas notas caracterizadoras ya no forma parte de esos limitados títulos competenciales, pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico» (STC 122/2014, FJ 6).

Claro está que el legislador estatal podía haber prescindido del inciso «en todo el territorio nacional» del artículo 2 de la Ley 18/2013, pero ello no obsta que el TC hubiera podido alcanzar una interpretación más acorde con su propia doctrina, expresada en la STC 122/2014, esto es, que la declaración como patrimonio nacional de la Tauromaquia es compatible con el hecho de que el legislador autonómico no comparta necesariamente esa condición. Bien al contrario, impone tal declaración desconociendo deliberadamente «la existencia de rechazo, desafección o desinterés de parte de la población respecto a este espectáculo» (STC 177/2016, FJ 7). Como bien señalaron los magistrados Asúa Batarrita y Valdés Dal-Re, «[...] la Ley autonómica no cuestiona el carácter de bien cultural que la Ley estatal asigna a la Tauromaquia: tampoco impide la realización y el desarrollo del resto del amplísimo conjunto de conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas que componen la Tauromaquia, ni se prohíbe en su territorio la crianza del toro de lidia, ni la creación de escuelas o asociaciones de todo tipo relacionadas con la Tauromaquia». Y esto último enlaza, además, con otra reflexión, expuesta por el magistrado Xiol Ríos en su voto particular, relativa al carácter no neutral de la Tauromaquia como manifestación cultural, ni por los valores que representa ni por su dispar implantación en el Estado. La sentencia —razona el magistrado— debería haber tenido en cuenta, por ejemplo, el descenso experimentado por la afección a la Tauromaquia en Cataluña, para ponderar si la prohibición respondía a «un sistema de valores culturales propio de la nacionalidad catalana cuya protección constitucional está garantizada mediante el reconocimiento de la pluralidad de los pueblos de España y sus culturas» (35). En otras pa-

(35) Para una reflexión más profunda sobre el carácter no neutral de la Tauromaquia y las incompatibilidades de este hecho con su consideración como patrimonio cultural, *vid.* DE LORA, Pablo: «Corridas de toros, cultura y Constitución», en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Universitat d'Alacant, CEPC, núm. 33, 2010, págs. 746-751.

labras, que la Tauromaquia desde la perspectiva de los diferentes sistemas de valores culturales imperantes, puede considerarse una manifestación digna de protección cultural en todo el territorio estatal solo en la medida que quedase acreditada una palmaria identificación con la misma en todo él.

Y aquellos polvos... Como ya se ha mencionado con carácter introductorio, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Alicante (recurso núm. 737/2017) declaró la nulidad de la resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villena, de 28 de agosto de 2017, por la que se desestimaba la solicitud para celebración de una corrida de toros de carácter benéfico en la Plaza Plurifuncional de aquella localidad, entre otros motivos, por «[considerarse] poco oportuna desde el punto de vista social y cultural de la ciudad». Para el juzgador, invocando expresamente la doctrina emanada de la STC 177/2016,

«[s]iendo [...] la Tauromaquia un patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional, el municipio de Villena no constituye excepción a esta máxima establecida legalmente; y dado que los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben ejercer una acción de salvaguardia de la Tauromaquia, el Ayuntamiento de Villena también se encuentra comprendido dentro de tal exigencia legal. Por otro lado, definidas las corridas de toros por el Tribunal Constitucional (STC 177/2016) como una actividad con múltiples facetas, por presentar un complejo carácter «como fenómeno histórico, cultural, social, artístico, económico y empresarial», resulta carente de fundamento el genérico argumento denegatorio (recogido en la resolución impugnada) sobre tratarse de una celebración «poco oportuna desde el punto de vista social y cultural de la ciudad» (dadas la múltiples facetas destacadas por el TC en la sentencia aludida)».

V. La STC 134/2018, de 13 de diciembre, sobre la Ley de les Illes Balears 9/2017, de 3 de agosto, de Regulación de las Corridas de toros y de Protección de los Animales de las Illes Balears

Ya se ha dicho que la Ley de les Illes Balears 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales de las Illes Balears, fue impugnada. El recurso, interpuesto por el presidente del Gobierno, tenía como objeto dilucidar si la misma se hallaba incurso en causa de inconstitucionalidad por tres razones esenciales, alguno de ellos coincidente con la fundamentación jurídica de la STC 177/2016.

En concreto, la primera de ellas: el eventual menoscabo de la competencia estatal de regulación del patrimonio cultural español, dado que la ley promulgada solo permitía la celebración de corridas de toros conforme a lo previsto en la misma (sin muerte del animal), fracturando los rasgos constitutivos del arte del toreo mediante el establecimiento de determinados límites. En segundo lugar, el recurso reputaba la vulneración del principio de unidad de mercado y de libre circulación, dado que, como veremos, la Ley determinaba que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros fuera la mínima indispensable —lo cual obligaría a suministrarse con las reses más próximas excluyendo otros ganaderos— y porque se limitaba a tres el número máximo de toros a lidiar. Finalmente, conectado con esto último, el tercer reproche se fundaba en una eventual lesión de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales.

Al igual que en el proceso constitucional que desembocó en la STC 177/2016, el recurso planteaba, pues, una controversia de orden eminentemente competencial. En este contexto, como ya hicieran los recurrentes de la Ley catalana, el Abogado del Estado empezó admitiendo que la normativa impugnada encontraba anclaje adecuado en las materias de competencia autonómica [la cultura y la regulación de los espectáculos públicos subsumidas en las competencias exclusivas de la Comunidad de les Illes Balears sobre agricultura y ganadería (art. 30.10 y 30.46 EAIB); espectáculos y actividades recreativas (art. 30.31 EAIB); y protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos (art. 30.46)], si bien la Ley también invocaba como título competencial la protección del «patrimonio monumental, cultural, histórico, artístico [...]», sin perjuicio de la competencia del Estado en «cultura, actividades artísticas y culturales» (art. 30.25 y 30.26 EAIB) (36).

Con todo, el Abogado del Estado sostuvo que esos títulos competenciales habían sido indebidamente utilizados, provocando una invasión material de las competencias estatales, singularmente la competencia estatal en materia de patrimonio cultural *ex* artículo 149.1.28 CE (defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación), en el marco de la concurrencia competencial no excluyente del artículo 149.2 CE (con cita de nuevo de la STC 49/1984). Para el recurrente, el TC estaba llamado a examinar si la norma autonómica constituía un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas, al afirmar que, frente a la franca prohibición de las corridas de la ley catalana, la ley balear optaba por llegar al mismo fin,

(36) Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Publicada en el *BOE* núm. 52, 01.03.2007.

pero a través de un alambique de prohibiciones y requisitos que convertían la Fiesta de los toros en algo irreconocible —o incluso tendente a su eliminación.

Se trataba, por tanto, de un planteamiento indudablemente coherente con la doctrina de la STC 177/2016, donde, como se recordará, se reconoce que la profusa normativa legal y reglamentaria del ámbito taurino aborda su regulación desde dos perspectivas —la concerniente a la policía de espectáculos y la relativa a la regulación de la esencia del espectáculo en cuanto a su estructura y reglas técnicas y artísticas—, y se concluye que, en la medida que las normas autonómicas regulen cuestiones referentes a la estructura, reglas técnicas y de arte del espectáculo taurino, ello debe cohonestarse con la regulación estatal, dictada al amparo de las competencias del Estado en materia de patrimonio histórico y cultural.

En concreto, el TC analizó primeramente la constitucionalidad de los artículos 1.2, 4, 5.1, 5.2, 5.6, 5.7, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 9/2017, que reputó inconstitucionales por dificultar la celebración de la corrida de toros tradicional, pese a tratarse de prescripciones tendentes a asegurar de forma evidente el bienestar animal: artículo 1.2 («sólo se podrán celebrar corridas de toros de acuerdo con esta Ley [...]»); artículo 5.1 («Todos los toros que se toreen deberán tener un mínimo de 4 años cumplidos y en cualquier caso menos de 6»); 5.2 («los pesos de los toros serán los siguientes: a) para plazas de primera: un mínimo de 460 kilos y un máximo de 480 kilos; b) para plazas de segunda: un mínimo de 435 kilos y un máximo de 455 kilos; c) para plazas de tercera: un mínimo de 410 kilos y un máximo de 430 kilos»); 5.6 (atribución de carácter vinculante al acta de reconocimiento veterinario como criterio de autoridad para la autorización de la corrida); y 5.7 («Los toros serán devueltos a la empresa ganadera que los haya proporcionado si después de la inspección veterinaria [...] [ésta emite] un informe sobre lesiones y otras incidencias que puedan presentar a los efectos de tomar las medidas correspondientes»). Precisamente, la ya citada sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Alicante, que declaró la nulidad de una resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villena, tomó en consideración este argumento, recordando expresamente que el artículo 5.6 de la ley balear había sido declarado inconstitucional por «[constituir] un obstáculo insuperable para regular celebración de las corridas de toros, de tal suerte que esta circunstancia comporta un argumento añadido para valorar el carácter impeditivo que este precepto tiene para la normal celebración de las corridas de toros».

Para el TC, también el artículo 6 suponía una grave dificultad para el desarrollo tradicional del espectáculo, por obligar a mantener a todas las reses juntas en un corral antes de salir al ruedo, aislando a las

demás y pudiendo provocar retrasos y alteraciones incompatibles con una celebración en condiciones razonables de agilidad y continuidad. Igual que el artículo 8 («Las corridas de toros serán celebradas por profesionales inscritos en la sección I del registro general de profesionales taurinos, es decir, toreros y toreras, y su personal auxiliar. El número de toros que se toreen será como máximo de tres y su participación no durará más de 10 minutos»), por consistir en una determinación de los profesionales que pueden participar, excluyendo la posibilidad de celebrar otro tipo de espectáculos taurinos en los que es habitual la participación de otro tipo de profesionales. Y también el mandato dirigido a limitar a tres el número de toros, por ser una medida incompatible con el tradicional desarrollo de la corrida de toros, así como el tiempo máximo de diez minutos, que el Alto Tribunal concreta con la prohibición de dar muerte al animal, lo cual, dado el carácter consustancial que se atribuye a la suerte suprema, es considerado como una desfiguración de la corrida tradicional.

Igual suerte corrió el artículo 7 («no habrá presencia de caballos durante las corridas de toros»), y el artículo 9 («los únicos utensilios que podrán usar el o la profesional taurino o taurina y los o las auxiliares durante la celebración de los espectáculos taurinos son el capote y la muleta. No se podrán utilizar divisas, puntas de pica, banderillas, picas, farpas, estoques o espadas, verdugillos, puñales ni ningún instrumento punzante que pueda producir heridas y/o muerte del toro. Tampoco se podrán usar o lanzar ningún objeto en contra del animal, y el capote y la muleta serán el único contacto del o de la profesional taurino o taurina y los o las auxiliares»). En el primer caso porque la prohibición de la presencia de caballos de toros comporta, en primer lugar, la imposibilidad de celebrar otros tipos de espectáculos taurinos como las novilladas con picadores y el rejoneo o lidia del toro a caballo; y, en segundo término, por implicar la supresión del tercio de varas, así como la imposibilidad de utilizar caballos en otros momentos del espectáculo, siendo un elemento habitual en el desarrollo normal de las corridas. Con lo que, según el TC, ambos preceptos constituían una regulación con tal grado de divergencia o separación del uso tradicional que hacía imposible reconocer las características nucleares de la corrida de toros protegida por el Estado. Y en concreto, la desaparición de dos de los tres tercios de la lidia tradicional, unida a la obligación de devolver al toro a los corrales sin darle muerte, se considera que era constitutiva de un ejercicio competencial no ajustado a la Constitución por menoscabo de la competencia estatal.

Finalmente, el TC procedió a examinar la posible vulneración de la competencia estatal en materia de unidad de mercado y de establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos

los españoles en el ejercicio de sus derechos. El precepto impugnado (art. 4) decía así: «Para que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros sea la mínima indispensable, la ganadería suministradora de los toros [...] será la más cercana, en términos de distancia, a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino». Razón por la que el recurrente argumentaba que se estaba otorgando una ventaja económica a una ganadería respecto de otras, dependiendo de su ubicación geográfica. El Tribunal, de acuerdo con su doctrina, examinó la fundamentación de esa restricción en base a la existencia de una razón imperiosa de interés general, así como a la proporcionalidad de la misma para la consecución de dicho objetivo. Llegando a la sorprendente conclusión que la finalidad de protección animal no forma parte de las razones imperiosas de interés general, pero sí la protección del medio ambiente y la sanidad animal porque estas sí están acogidas en la legislación estatal básica (art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y que transpuso la Directiva de Servicios comunitaria); además de descartar cualquier vestigio de proporcionalidad en la medida por existir otras medidas menos restrictivas a la hora de minimizar el sufrimiento animal durante el transporte, que no identifica, pues el traslado de los animales, afirma, se halla condicionado por una multiplicidad de factores entre los que la distancia es sólo uno de ellos y no necesariamente el más relevante. Y concluye que la regulación impugnada no es tampoco constitucionalmente adecuada a los derechos de libre circulación, libre empresa y unidad de mercado.

A mayor abundamiento, diremos que la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (TSJB) declaró el 28 de marzo de 2018, que el Acuerdo del Ayuntamiento de Palma de Mallorca (de 30 de julio de 2015), por el que declaraba a esa ciudad municipio antitaurino (37), constituía un acuerdo de inspiración animalista que no vulneraba preceptos jurídicos por tratarse de «una declaración de intenciones o de voluntad sin efectos jurídicos». «No se prohíben las corridas de toros y así debe interpretarse [el acuerdo municipal adoptado por el pleno]», argumentó la Sala del Alto Tribunal balear, dando así la razón a Cort (el consistorio palmense) en su recurso contra una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Palma, que anuló (julio de 2017) el punto 3 del referido acuerdo, a instancias de la Fundación del Toro de Lidia, y que decía así:

(37) Puede consultarse en: https://www.palma.cat/portal/PALMA/contenedor1.jsp?seccion=s_fnot_d4_v1.jsp&contenido=86259&tipo=8&nivel=1400&codResi=1&language=es [última consulta: 21.02.2019].

«el Ayuntamiento de Palma manifiesta su voluntad de que no se celebren corridas de toros ni otros espectáculos donde se produzca la muerte o se infrinja estrés psicofísico a un animal en ninguna plaza de toros de Palma ni de Baleares».

Traemos esta resolución a colación, no solo por la evidente conexión territorial con la cuestión que estamos tratando, en términos de desafeción hacia las corridas de toros, sino porque el juez de instancia había considerado paradójicamente que ese apartado excedía de un planteamiento meramente ideológico y constituía un acto normativo *per se*, prohibiendo implícitamente las corridas de toros, pese a que la misma no prohibía ninguna actuación a las autoridades competentes en la materia y carecía de valor jurídico y por supuesto normativo.

Claro está que este pronunciamiento del TSJB es anterior a la STC 134/2018, aun cuando no se habría visto alterado en otro momento porque la ley balear no contemplaba la prohibición de las corridas de toros. En todo caso, contrasta, por poner un solo ejemplo, con el pronunciamiento de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (TSJV), que declaró la nulidad de una moción análoga aprobada en el Pleno del Ayuntamiento de Orihuela, de 29 de octubre de 2015, en la que se declaraba a ese municipio «ciudad libre de espectáculos con animales salvajes y de espectáculos taurinos». Lo cual, al margen de poner de relieve la actuación dispar de la jurisdicción en estos casos, evidencia el incesante debate social y político entorno al futuro de las corridas de toros.

VI. Conclusiones

El Tribunal Constitucional dictaminó que la Ley catalana 28/2010, que prohibió las corridas de toros y los espectáculos que incluyan la muerte del animal era contraria a la Constitución por oponerse tanto a la Ley estatal 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural «digno de protección en todo el territorio nacional», que establece un deber de protección y conservación de la Tauromaquia, como a la Ley estatal 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobadas ambas en ejercicio de las competencias estatales de los artículos 149.1.28 y 149.2 CE.

Esta circunstancia es indudable, aunque se exprese aquí en términos conclusivos y de forma un tanto abrupta. Lo cual no deja de causar cierta perplejidad si tenemos en cuenta que se trata de leyes aprobadas tres y cinco años después, respectivamente, de la ley catalana, con lo que, en la práctica, el TC aplicó de forma sobrevenida y como «parámetro» —in-

directo, claro está— una legislación ordinaria estatal surgida sobre todo como reacción política y corporativa a la aprobación de la ley catalana que prohibió las corridas de toros, lo que demuestra el especial interés que despertó tal ley, a diferencia, por ejemplo, de la Ley 8/1991 de las Islas Canarias que prevé lo mismo.

Por otra parte, como hemos visto, la relevante STC 177/2016 no obvió que Cataluña dispone de competencias en materia de espectáculos públicos y de protección de animales, pudiendo establecer limitaciones e incluso prohibiciones en esos ámbitos —como había hecho antes o ha hecho recientemente la Ley de Aragón 1/2019, de 7 de febrero, para prohibir la utilización de especies pertenecientes a la fauna silvestre en espectáculos circenses—, pero consideró que las facultades inherentes a esas competencias no alcanzan para declarar la prohibición de las corridas de toros. En otras palabras, es la declaración de bien de interés cultural la que conduce al resultado ante la evidencia de que las Comunidades Autónomas venían adoptando de forma pacífica normas completas y acabadas de regulación taurina, incluyendo aspectos técnicos del desarrollo de las corridas de toros, con carácter prevalente a la normativa supletoria estatal.

Además, lo que constituye una cuestión de la mayor transcendencia social y cultural, ha sido ventilado por el Tribunal en dos ocasiones como un mero conflicto de competencias, desde una perspectiva aparentemente aseada, soslayando, como se encargó de poner de relieve uno de los votos particulares, un debate más profundo sobre la relación del ser humano con otros seres sensibles de su entorno (el Consejo Constitucional de Francia y la Corte Constitucional de Colombia han establecido como requisito para la pervivencia de las corridas que la aceptación social de la Tauromaquia fuese importante); y también sobre si es posible sostener hoy día que la Tauromaquia forma parte del patrimonio cultural común, prescindiendo del arraigo que suscita en los distintos territorios del Estado.

En suma, sin negar que las SSTC 177/2016 y 134/2018 tienen efectos generales y que contra ellas no pueden oponerse normas ni obstáculos (como algunas bienintencionadas declaraciones municipales) —dejando de lado el escaso interés *de facto* demostrado por promotores y empresarios que han llevado a la Fiesta de los toros a un estado de letargia en algunas partes—, no deja de ser decepcionante que un legislador autonómico, habiendo constatado en su Comunidad el grado de desafección ciudadana hacia un espectáculo animal y evidenciado su particular sensibilidad hacia el sacrificio cruento de un animal, no pueda alterar o suprimir los elementos arquetípicos que hagan reconocible las corridas de toros pero sí de los espectáculos circenses o las peleas de gallos, por poner solo dos ejemplos. La diferencia radica en que estos últimos no integran el acervo patrimonial cultural común declarado por una ley estatal, lo que constituye, a todas luces, un pretexto tan injustificado como doloroso.

VII. Bibliografía

- BOIX PALOP, Andrés, «Ovación y vuelta al ruedo para el Tribunal Constitucional», en *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic* [en línea]. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 23 de noviembre de 2016.
- CARRASCO NUALART, Raimon, «Competència en matèria de cultura», en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010.
- CARRERA DÍAZ, Gema, «La Ley 10/2015 para la Salvaguarda del PCI (2013-2014): ¿patrimonio inmaterial o nacionalismo de Estado?», en *Revista PH*. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico núm. 88 (octubre 2015).
- CASTRO LÓPEZ, María del Pilar; ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, «La salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial: una aproximación a la reciente Ley 10/2015», en *RIIPAC. Revista sobre patrimonio cultural*. Universidad de Málaga, núm. 5-6, 2015.
- DE LORA, Pablo, «Corridas de toros, cultura y Constitución», en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Universitat d'Alacant-CEPC, núm. 33, 2010.
- «Las corridas de toros: las razones del abolicionismo», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 12, abril 2010.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, «La prohibición de las corridas de toros desde una perspectiva constitucional», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 12, abril de 2010.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, «La sentencia del TC sobre la prohibición catalana. Un triunfo de la libertad», en *La Ley* núm. 8887, 22 de diciembre de 2016.
- MULÀ, Anna, «Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la Sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña», en *UNED. Revista de Derecho* núm. 22, 2018.
- RIDAÓ MARTÍN, Joan, «Toros: entre l'espectacle públic, el patrimoni cultural i la protecció animal», en *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 54, 2017.
- TAJADURA TEJADA, Javier, «El servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado», en *Revista de Derecho Político* núm. 50, 2001.