

LA COMPETENCIA DE LA GENERALITAT EN MATERIA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS NO INCLUYE PROHIBIR LAS CORRIDAS DE TOROS

(Comentario a la STC de 20 de octubre de 2016)¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

El Tribunal Constitucional ha anulado la ley catalana que prohibía las corridas de toros, al considerar que la norma autonómica invade las competencias del Estado en materia de Cultura. En este sentido la sentencia reconoce que Cataluña tiene competencia para regular los espectáculos públicos y para proteger a los animales, y que dentro de esas competencias podría incluir, en principio, la prohibición de las corridas con el fin de proteger a los animales. Pero por otro lado hay que tener en cuenta que, en el ejercicio de sus competencias sobre Cultura, el Estado ha dictado leyes declarando la tauromaquia como patrimonio cultural. Eso obliga a que el ejercicio de esas competencias por la comunidad autónoma deba «cohonestarse» con las que la Constitución reserva al Estado, algo que según la sentencia no ha sucedido en este caso. Votos particulares.

Palabras claves: recurso de inconstitucionalidad, protección de los animales, festejos taurinos y patrimonio cultural común.

Fecha de entrada: 11-11-2016 / *Fecha de aceptación:* 23-11-2016

¹ Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com> (selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 1 al 15 de noviembre de 2016).

La relevancia mediática de la que fue objeto la sentencia que vamos a comentar nos exige traerla a colación en este foro, toda vez que la materia sobre la que se pronuncia la misma sigue provocando no pocas polémicas en nuestros días. Nos estamos refiriendo a la prohibición de las corridas de toros y otros espectáculos taurinos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña que fue impuesta por el artículo 1 de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, del Parlamento de Cataluña, de modificación del artículo 6 del Texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, que introduce un nuevo apartado f) cuyo tenor es el siguiente: «6.1 Se prohíbe el uso de animales en peleas y en espectáculos u otras actividades si les pueden ocasionar sufrimiento o pueden ser objeto de burlas o tratamientos antinaturales, o bien si pueden herir la sensibilidad de las personas que los contemplan, tales como los siguientes: f) Las corridas de toros y 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 otros a que se refiere el apartado 2».

Disconforme con tal reforma legal un grupo parlamentario del Senado interpuso en fecha 28 de octubre de 2010 recurso de inconstitucionalidad ante el TC, invocando tres motivos impugnatorios. El primero se proyecta sobre una idea nuclear y es que la fiesta de los toros se configura como un espectáculo público, categoría que implica la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español, siendo así que la fiesta de los toros forma parte del patrimonio cultural de España.

En segundo término se alude que el precepto cuestionado vulnera todo un bloque de normas que vienen a configurar a la fiesta de los toros como un elemento constitutivo de nuestra realidad social, formando parte de la cultura tradicional y popular. En tercer y último lugar se afirma que la medida prohibitiva sentada por el Parlamento de Cataluña carece de competencia para atentar contra la igualdad básica de los españoles, principio básico que se deriva de la existencia de un mercado único, toda vez que se crea una disfuncionalidad en solo una parte del territorio nacional sin justificación alguna.

A la inconstitucionalidad pretendida se opone el letrado del Parlamento de Cataluña sosteniendo la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de protección de animales, ámbito en el que se ubica la prohibición de las corridas de toros y espectáculos taurinos prevista en el precepto cuestionado y que no está expresamente prevista en la Constitución, afir-

mando que la totalidad de las comunidades autónomas han legislado sobre esta materia castigando el maltrato a los animales y considerando, en muchos casos, los espectáculos taurinos como una excepción a tal regla general.

En este sentido razona el citado letrado que la existencia de una normativa estatal que incide sobre los espectáculos taurinos no puede suponer la asunción en exclusiva a favor del Estado de la competencia sobre la regulación general del régimen jurídico de los espectáculos en Cataluña. Por último, niega que la prohibición acordada de los festejos taurinos afecte al principio de unidad de mercado pues resulta adecuada, justificada y proporcionada a la protección de los animales, resultando ello ajeno a cualquier planteamiento económico.

Una vez expuestos los pareceres de las partes enfrentadas, el TC inicia sus razonamientos efectuando una interesante precisión de cara a trazar el *iter* de cómo va a afrontar el análisis de constitucionalidad del precepto legal impugnado. Y es que invocada por los recurrentes una invasión competencial por parte del legislador catalán, en el supuesto de que el mismo efectivamente se hubiera producido, no sería preciso entrar a examinar su contenido material, mientras que si el Parlamento catalán hubiera ejercido correctamente su competencia, procedería entrar en la siguiente fase que se proyectaría sobre la comprobación de su adecuación al texto constitucional desde esa vertiente material o sustantiva.

Pues bien, el TC comienza su primera etapa de análisis examinando si efectivamente el Parlamento catalán ha invadido las competencias estatales que resultan de la conjunción de los artículos 149.1.28, 149.1.29 y 149.2 de la CE en relación con los espectáculos públicos y en materia de cultura, apuntando que el artículo 6.1 f) del Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba la Ley de protección de los animales en la nueva redacción dada al mismo por el artículo 1 de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, no se limita a prohibir las corridas de toros sino también a todos aquellos espectáculos taurinos que incluyan la muerte del toro y la aplicación de la suerte de la pica, banderillas y el estoque y los espectáculos taurinos de cualquier modalidad que tengan lugar dentro o fuera de las plazas de toros, quedando únicamente excluidos del alcance de la prohibición las fiestas con toros sin muerte del animal (*correbous*) en las fechas y localidades donde tradicionalmente se celebran.

Lo primero que sienta el TC es que la reforma legal cuestionada no tiene por finalidad primordial la protección animal sino la prohibición de determinado tipo de espectáculos por considerarse reprobable e inasumible el uso que, en ellos, se hace del animal, como así se expresa en su propio título. De esta manera se proclama que el Parlamento catalán, al ejercer su competencia para la regulación de los espectáculos públicos, ha invadido la competencia del Estado para la preservación del patrimonio cultural común, condición que, recuerda, tienen atribuida por ley las corridas de toros.

Es decir, no cabe interpretar, como hace el letrado del Parlamento de Cataluña, que únicamente se esté ejerciendo la competencia de protección de los animales, pues resulta indudable del propio texto legal que también y primordialmente se pretende regular un espectáculo

público, lo que exige la introducción al debate de los artículos 149.1.28 de la CE (defensa del patrimonio cultural) y 149.1.29 de la CE (seguridad pública), para analizar la constitucionalidad de la prohibición.

El TC comienza su análisis por la afectación al artículo 149.1.29 de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública. Pues bien, el análisis de la prohibición desde esta perspectiva arroja un resultado negativo en lo referido a la invasión de dicha competencia estatal. Así se proclama que el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de espectáculos junto con la existente en materia de protección animal puede comprender la regulación, desarrollo y organización de tales eventos taurinos, lo que podría incluir, desde el punto de vista competencial, la facultad de prohibir determinado tipo de espectáculo por razones vinculadas a la protección animal.

Ahora bien, avisa el propio TC, que el ejercicio de esa facultad, en la perspectiva competencial en la que nos encontramos, ha de cohonestarse con las que, en esa materia, estén reservadas al Estado, que no pueden verse perturbadas o menoscabadas. Lo que ha de llevarnos a examinar el alcance de las competencias estatales en materia de cultura que son, entonces, las que más directamente se relacionan con la prohibición que ha sido aquí impugnada, sin que el hecho de que las competencias autonómicas se afirmen asumidas con carácter exclusivo nos exima de dicho análisis, pues tal exclusividad no impide el ejercicio de las del Estado.

Es por ello que el TC, partiendo del reconocimiento de la competencia que la Generalitat de Cataluña ostenta en materia de policía de espectáculos, establece su clara diferenciación con la atribuida en exclusiva al Estado en materia de seguridad pública. En consecuencia, la competencia autonómica únicamente se extendería a la posibilidad de prohibir determinado tipo de espectáculos por razones estrictas de protección animal, sin que pueda utilizarse dicha competencia como cobertura para atribuirse competencias ni de índole cultural y mucho menos de seguridad pública, pues en estos ámbitos materiales de actuación han de coordinarse las competencias estatal y autonómica a fin de que aquellas no se vean menoscabadas.

Le restaría al TC analizar la constitucionalidad del precepto desde la perspectiva de la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.28 de la CE que le atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación de los mismos.

Con esta finalidad el TC parte de una idea nuclear y es que la tauromaquia tiene una indudable presencia en la realidad social de nuestro país y, atendiendo a su carácter, no parece discutible que el Estado pueda, en primer lugar, constatar la existencia de ese fenómeno y, a partir de él, en tanto que manifestación cultural presente en la sociedad española, hacer posible una intervención estatal que encontraría amparo en las finalidades a las que sirve el artículo 149.2 de la CE, al prever que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas.

Pues bien, es a partir de esta caracterización de la tauromaquia cuando el TC empieza a atisbar la inconstitucionalidad de la prohibición por parte de la Generalitat de Cataluña de la fiesta de los toros. Así, el Estado en el ejercicio de las competencias que la CE le atribuye (art. 149.2) ha dictado un conjunto de normas a través de las cuales ha declarado formalmente la tauromaquia como patrimonio cultural. Es por ello que el TC nos recuerda que la dimensión cultural de las corridas de toros, presente en la Ley desde 1991 (cuando se aprobó en fecha 4 de abril, la de potestades administrativas de espectáculos taurinos), se ha potenciado después con la aprobación de Ley 18/2013 para la regulación de la Tauromaquia y Ley 10/2015 para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Si bien estas dos últimas leyes fueron dictadas con posterioridad a la aprobación de la ley autonómica objeto del presente recurso, el hecho de que no hubieran sido recurridas ante el TC, revelan y expresan una actuación legislativa dirigida específicamente a la preservación de la manifestación que son las corridas de toros.

Lo anterior no implica que las comunidades autónomas no puedan, dentro de sus competencias, interpretar a la luz de su realidad social todas las manifestaciones inherentes a los espectáculos tradicionales, como puedan ser las corridas de toros, de manera que las hipotéticas diferencias de interpretación que se manifiesten con relación a la sostenida por el Estado han de contemplarse siempre respetando el orden constitucional de distribución de competencias, no pudiendo las comunidades autónomas llegar al extremo de impedir, perturbar o menoscabar el ejercicio legítimo de las competencias del Estado en materia de cultura al amparo del artículo 149.2 de la CE.

En consecuencia, a la vista de la doctrina expuesta en el párrafo anterior, el TC declara inconstitucional y, por tanto, nulo el artículo 1 de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, del Parlamento de Cataluña, de modificación del artículo 6 del Texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, pues al prohibir las corridas de toros en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el incardinar la misma en el seno del ejercicio de la competencia autonómica sobre espectáculos públicos, lesiona, menoscaba e invade 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.

Subraya el TC que la inconstitucionalidad del precepto cuestionado no implica privar a Cataluña de la posibilidad de ejercer sus competencias en materia de festejos taurinos, en aras de proteger al toro bravo o regular de manera específica los espectáculos de dicha naturaleza, pero lo que en modo alguno le está permitido a la Generalitat de Cataluña es prohibir radicalmente las corridas de toros, por lesionar, atendida su radicalidad, la naturaleza del ejercicio de la competencia concurrente con el Estado, prevista en el artículo 149.2 de la CE.

Apuntar, por último, que la Sentencia del TC cuenta con dos votos particulares discrepantes del parecer de la mayoría, y que sostienen que se debería haber desestimado el recurso de inconstitucionalidad, al considerar que la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con título competencial suficiente para acordar la prohibición de las corridas de toros al afirmar que la com-

petencia concurrente, establecida en el artículo 149.2, no supone atribuir la competencia legislativa exclusiva al Estado sobre la materia. Asimismo se razona que las competencias autonómicas en materia de espectáculos públicos y de protección animal eran «las más específicas y directamente concernidas con la materia regulada», por lo que, frente a ellas, la competencia estatal de protección de la cultura no era prevalente.