

<b>D. DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA. LÍMITES DEL REGLAMENTO</b>	<b>Núm. 44/2002</b>
--------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------	-------------------------

**Julio GALÁN CÁCERES**  
Profesor del CEF

• **ENUNCIADO:**

*La Comunidad Autónoma de Madrid dicta el Decreto XXX al objeto de regular, exclusivamente, diversos aspectos organizativos relativos a las peculiaridades típicas de los festejos tradicionales taurinos que, anualmente, se celebran en múltiples localidades de la Comunidad.*

*El Decreto vino motivado por la escasa y dispersa normativa en relación con el tema, lo que provocaba, amén de lagunas en la regulación de aquellos que debían ser resueltos de forma individualizada en cada caso por las autoridades municipales, una evidente inseguridad jurídica, pues, en numerosas ocasiones, esas soluciones eran distintas entre sí, generando en la ciudadanía una cierta alarma social.*

*En la elaboración del referido Decreto no informó el Consejo de Estado ni el órgano consultivo similar de la Comunidad, ya que éste, en la actualidad, no existe.*

*Es de significar que en el ámbito estatal existía la Ley XXX y su Reglamento correspondiente de desarrollo sobre espectáculos taurinos tradicionales.*

*En la referida Ley estatal se establecía que la edad de las reses que se corran en aquellos espectáculos no podía ser superior a los dos años y, además, obligaba a sacrificar aquella una vez concluido el espectáculo.*

*El Decreto autonómico estableció el límite de los dos años para la edad de las reses, pero no obligaba a su sacrificio finalizado el espectáculo.*

*Por otro lado, en la elaboración del citado Decreto no existió el trámite de información pública y audiencia a los posibles interesados. Igualmente, no consta informe alguno de las diversas Consejerías afectadas por la materia.*

*Una asociación denominada «para la defensa del medio natural y los animales», plantea recurso contra la referida normativa legal solicitando que, al igual que se dispone en la regulación estatal, se exija el sacrificio de las reses una vez finalizado el espectáculo. Igualmente pide que se amplie la edad de las mismas.*

*La Comunidad de Madrid se opone al recurso alegando la falta de legitimación de dicha asociación para plantear el recurso.*

*Además de dicha pretensión, en defensa de la cual aportan numerosa documentación, la citada asociación fundamenta el recurso en:*

*A. Falta de dictamen del Consejo de Estado u órgano similar de la Comunidad Autónoma.*

*B. Contradicción y vulneración de la normativa estatal.*

*C. Omisión del trámite de información pública y audiencia a los posibles afectados.*

*D. Omisión del informe de las Consejerías afectadas, porque no se les remitió el anteproyecto del citado Decreto.*

*Enterada la Comunidad de Madrid de que el Ayuntamiento de una localidad ha autorizado que se corra una res de cuatro años de edad, incoa el oportuno expediente sancionador, que finaliza con la imposición de una sanción. Contra la misma interpone recurso de alzada por los siguientes motivos:*

- 1. Nulidad del Decreto por la omisión del informe del Consejo de Estado en el procedimiento de su elaboración.*
- 2. Nulidad del mismo al fundarse en la infracción de una norma estatal.*
- 3. Ilegalidad del citado Decreto pues no cabe que éste reitere, literalmente, la normativa estatal.*
- 4. En el expediente de dicho recurso consta informe del que había impuesto la sanción, por ello, confirmada la sanción en vía de recurso, se defiende alegando que no ha existido la oportuna separación entre la fase instructora y la sancionadora del procedimiento del recurso, al haber informado aquél en el mismo.*

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

Informar sobre la legitimación o no de la asociación que plantea recurso contra el Decreto, así como sobre los motivos que esta esgrime en defensa del mismo, y sobre las argumentaciones que plantea el Ayuntamiento expedientado.

• **SOLUCIÓN:**

1. En lo referente a la falta de legitimación activa de la asociación recurrente planteada por la Comunidad de Madrid, debe indicarse, desde una concepción amplia y antiformalista de dicha institución que aquélla tenía legitimación para recurrir el citado Decreto.

Entre los fines que son propios a dicha asociación se encuentra la defensa del medio natural así como de los animales, de tal manera que, atendiendo, a los fines de la impugnación consistente en que se sacrifiquen las reses al finalizar el festejo, lógicamente a fin de evitar el posible posterior sufrimiento de las mismas por las secuelas que aquél hubiera podido dejar, así como la ampliación de la edad de las mismas para poder tomar parte en los espectáculos taurinos, puede entenderse que la asociación obtiene una satisfacción o beneficio derivado de la estimación del recurso, pues se conseguiría, a su juicio, un mayor respeto y defensa de los animales que participan en dichos espectáculos taurinos.

2. Respecto a otros motivos alegados por esa asociación en defensa de su recurso, tenemos:

A. Respecto a la falta del dictamen del Consejo de Estado o del órgano superior similar de la Comunidad Autónoma en la elaboración del referido Decreto, hay que señalar que el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, establece la preceptiva audiencia de su Comisión Permanente, respecto a los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

Hubo, hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 204/1992, de 20 de noviembre, dos líneas jurisprudenciales distintas sobre la necesidad de dicho informe cuando se trataba de Reglamentos autonómicos. Una línea exigió dicho informe si era en ejecución de leyes estatales, pero no autonómicas (SSTS de 12 de mayo y 23 de octubre de 1997, 18 de marzo y 6 de junio de 1988 y 5 de abril de 1989). La otra hacía depender la intervención del Consejo de Estado de lo que dispusiera la concreta Ley a desarrollar por el Reglamento autonómico (SSTS de 17 de febrero y 25 de junio de 1988).

A raíz de la comentada STC se fue consolidando una posición entendiendo que es exigible dicho informe para todas las normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas dictadas en desarrollo de una Ley siempre que no exista órgano homologable al Consejo de Estado.

La cuestión sobre el Decreto que analizamos es que el mismo no tiene la naturaleza de disposición ejecutiva de la ley estatal en materia de espectáculos taurinos, conteniendo unas reglas meramente organizativas de esos festejos populares dictadas además en el ejercicio de las competencias exclusivas que asume la Comunidad de Madrid en esta materia. Así el Estatuto de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 24.1.30 atribuye a esta Comunidad competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos, lo que incluye, lógicamente, los espectáculos taurinos.

En conclusión, no era preceptivo el previo informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado al no tratarse de un Reglamento Ejecutivo.

B. Respecto a la posible contradicción por parte del mismo de la normativa estatal, ya hemos puesto de manifiesto que la competencia en esta materia correspondía en exclusiva a la Comunidad Autónoma, ello supone que ésta puede contener regulaciones distintas sobre concretos aspectos de los espectáculos taurinos.

Sólo con carácter supletorio resulta de aplicación la normativa estatal.

No existe, por tanto, una sujeción normativa del Reglamento autonómico a lo dispuesto en las leyes estatales, que, de ninguna manera, operan como marco o norma mínima. De tal forma, que era perfectamente posible determinar que las reses que intervinieran en esos espectáculos taurinos no debían ser sacrificadas a la finalización de los mismos, pues no opera, en estos casos, el principio de jerarquía normativa ni el de normativa básica a la que la Comunidad Autónoma deba ajustarse.

Por tanto, no puede invocarse como causa de impugnación la vulneración de la normativa estatal que, reiteramos, sólo tiene carácter supletorio en relación con la normativa autonómica.

C. En relación a la omisión del trámite de información pública y audiencia a los posibles interesados, conviene traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo (TS) de 19 de septiembre de 1996.

Ésta, al igual que otras muchas, afirma lo siguiente: «... para que la omisión de este trámite pueda acarrear la nulidad de la disposición general es preciso que se trate de asociaciones y colegios profesionales que no sean de carácter voluntario y representen intereses de carácter general y corporativo ...».

Igualmente, la Sentencia de 25 de noviembre de 1996 señala: «... la ley limita el requisito de la audiencia en la elaboración de las disposiciones de carácter general a la organización sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general, de tal manera que, aunque la asociación voluntaria de naturaleza privada haya sido reconocida por la ley, no ostentan por ley esa representación, pues de otra forma se desvirtuaría el filtro de quienes pueden acceder al proceso de elaboración de disposiciones de carácter general ...».

En suma, la entidad recurrente es una asociación de carácter voluntario, y, por tanto, no puede invocar con éxito, como motivo de impugnación, que no se le haya oído previamente.

D. En relación con la falta de remisión del anteproyecto del Decreto a las Consejerías que pudieran verse afectadas por la materia, es preciso señalar que tal omisión puede ser calificada de una irregularidad no invalidante, que, en cualquier caso ha quedado subsanada con la aprobación del Reglamento por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma, en el que tienen participación todos los consejeros, incluidos aquéllos presuntamente relacionados con el espectáculo taurino.

**3.** En lo tocante al recurso interpuesto por un Ayuntamiento de la Comunidad contra la infracción de haber autorizado la participación en un festejo de una res con edad superior a los dos años, y, respecto a las razones mantenidas en el mismo, haremos las siguientes precisiones:

A. Con respecto a la falta del informe del Consejo de Estado ya analizamos, anteriormente, la no necesidad de dicho informe. Además hay que significar que lo que el recurrente está planteando es un recurso indirecto contra el citado Decreto a través de la impugnación de la sanción impuesta. En este sentido, hemos de destacar que resulta improcedente que utilice ese motivo. Si se trata de recurso indirecto contra un reglamento, como ha indicado, reiteradamente, la jurisprudencia, no se pueden alegar defectos formales en el procedimiento de elaboración. Para el éxito de este recurso es preciso basarse, tan sólo, en cuestiones de contenido o de fondo como puede ser la infracción del principio de reserva de ley o de jerarquía normativa.

B. Respecto a que se trata de una infracción de norma estatal, es claro que la legislación estatal juega como supletoria de la Comunidad Autónoma en esta materia. Es cierto que la infracción debe venir contemplada en norma con rango de ley, al igual que la sanción (art. 129.1 LRJAP y PAC, Ley 30/1992).

Por tanto, la consideración como infracción para el hecho de utilizar en espectáculos taurinos reses con edad superior a los dos años, no es posible hacerlo a través del Decreto, es preciso una ley que así lo señale. Por ello, a falta de legislación autonómica sobre la materia sería de aplicación la normativa estatal, sin que ello suponga ninguna vulneración del ordenamiento jurídico.

C. En relación a que el Decreto reitera la normativa estatal cuando establece esa edad máxima de las reses que pueden utilizarse en los espectáculos taurinos, no constituye ninguna infracción del ordenamiento jurídico.

Esto no sería posible si la competencia correspondiera al Estado, porque, entonces, la Comunidad Autónoma no podría regularlo y tendría prohibido hasta la mera repetición de la regulación. Pero, en este caso, no es así, sino que, como se ha venido reiterando, la competencia correspondía a ella.

D. Finalmente, respecto a que no ha existido la debida separación entre la fase instructora y resolutoria del procedimiento en vía de recurso, porque el órgano que impuso la sanción ha elaborado un informe en el mismo, carece de fundamentación legal.

Ya el TS en Sentencia de 8 de octubre de 1999 indica que no es actividad sancionadora emitir un informe en derecho. Por otra parte, el actual artículo 114.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC) indica que «si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días con su informe ...».

---

---

**• SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- Estatuto de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, art. 24.1.30.
- Ley Orgánica 3/1980 (Consejo de Estado), art. 22.3.
- Ley 50/1997 (Ley del Gobierno), art. 24.1 y 2.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 114.2.
- SSTS de 12 de mayo, 23 de octubre y 20 de noviembre de 1997; 17 de febrero y 25 de junio de 1988; 14 de septiembre y 10 y 25 de octubre de 1994; 27 de noviembre de 1995 y 24 de abril de 1997.
- STSJ de Cantabria de 11 de mayo de 1999.