STC 177/2016, de 20 de octubre de 2016

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares Garcia, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7722-2010, interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril. Ha intervenido y formulado alegaciones el Letrado del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito, presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 28 de octubre de 2010, cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular interponen recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 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.”

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en la argumentación que seguidamente se expone.

Inician su escrito los Senadores recurrentes con una cuestión preliminar en cuanto al fondo del asunto recordando que el precedente de la Ley ahora impugnada fue la Ley 22/2003, de 4 de julio, de protección de los animales, en la que el legislador catalán, atendiendo al carácter complejo de la fiesta, excluye de su ámbito de aplicación “las fiestas de los toros en las localidades donde, a la fecha de entrada en vigor de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales, hubiera plazas construidas para su celebración, a las que debe prohibirse el acceso a las personas menores de 14 años”. Tal excepción se extendía también a los correbous.

La fiesta de los toros es una actividad compleja —como fenómeno histórico, cultural, social, económico y empresarial— que puede incardinarse en diversas reglas competenciales, debiendo atender al aspecto predominante (en función de la faceta sobre la que más incida la norma objeto de conflicto) a la hora de determinar la regla aplicable. Se produce un entrecruzamiento de títulos competenciales, como en otras manifestaciones artísticas (cine o teatro) que requiere atender a la finalidad concreta de la norma o al contenido del precepto cuestionado. En este caso, siguen afirmando los recurrentes, nos encontramos ante una norma autonómica que no regula, sino prohíbe de plano una actividad por lo que habrá de atenderse, no a la regla prevalente, sino a si esta prohibición invade una competencia estatal.

Todavía en el apartado relativo a la cuestión preliminar sobre el fondo, los recurrentes ponen de manifiesto que no puede obviarse que la fiesta de los toros o espectáculo taurino tiene carácter nacional y forma parte del patrimonio cultural de España. Recuerdan, asimismo, que el protocolo núm. 10 anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre protección y bienestar de los animales excluye de su ámbito de aplicación, de igual forma que la Directiva 93/119/CE, las “tradiciones culturales”, lo que salvaguarda con toda claridad, se

dice, la fiesta de los toros, sin que quepa, por tanto, invocar el derecho comunitario como base de una reforma que la prohíba.

A continuación, los Senadores recurrentes dividen los motivos de inconstitucionalidad de la prohibición de las corridas de toros contenida en la Ley impugnada de siguiente forma: a) por vulneración del art. 149.1.28 y 29 y 149.2 CE; b) por vulneración de los arts. 20, 27, 44, 46 y 149.1.1 CE y c) por vulneración de los arts. 9, 38, 40, 128 y 149.1.3 CE.

a) Inician este apartado de alegaciones subrayando que la fiesta de los toros se configura como un espectáculo público, categoría que, sin embargo, no se encuentra en las reglas de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas de los arts. 148 y 149 CE. Así, el art. 149.1.28 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y expoliación, así como sobre museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, cuya gestión podrá encomendarse a las Comunidades Autónomas. El art. 148.1.17 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de fomento de la cultura y el art. 148.1.15 CE las faculta para asumir la competencia en materia de museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para cada Comunidad Autónoma.

Siguiendo este esquema, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) de 1979 reconoció a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, realizándose mediante Real Decreto 1771/1985 el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de espectáculos públicos taurinos a la Generalitat de Cataluña. El mencionado Real Decreto de transferencias estableció que la fiesta de los toros “se regirá por sus reglamentos específicos de ámbito nacional, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad de Cataluña de acuerdo con el presente traspaso”. En definitiva, subraya la Letrada, lo que se transfiere a la Generalitat de Cataluña es única y exclusivamente lo que se conoce policía de espectáculos, correspondiendo al Estado las competencias normativas sobre la fiesta de los toros.

Los recurrentes citan la STC 148/2000 en la que se delimitaba el ámbito y perímetro de las competencias de la Generalitat en materia de espectáculos: aquellas medidas y disposiciones que permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, encauzándose hacia una protección de personas y bienes a través de una intervención administrativa ordinaria. La potestad de dictar normas reguladoras de los espectáculos taurinos le corresponde en

exclusiva al Estado y, en su ejercicio, aprobó la Ley 10/1991, de 4 de abril, que reserva a la Administración del Estado la promulgación de las normas que reglamentan los espectáculos taurinos, en cuanto a orden público y seguridad ciudadana, como competencia exclusiva del Estado, al amparo del art. 149.1. 29 y 149.2 CE. La justificación de esta reserva estatal se encuentra únicamente en el carácter nacional del espectáculo taurino, que exige una regulación uniforme en todo el Estado. Competencia exclusiva para el sometimiento del espectáculo taurino "a reglas técnicas y de arte uniformes que eviten su degradación o impidan que resulte desvirtuada en lo que puedan considerarse sus aspectos esenciales" que viene reconocida por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en no pocas sentencias. En particular se hace referencia a la Sentencia de 20 de octubre de 1998 en la que el Tribunal Supremo se pronunciaba sobre la Ley catalana 3/1988 (precedente de la actual) que limitaba la fiesta de los toros a las localidades donde existían plazas ya construidas, entendiendo que tal determinación no invade la competencia exclusiva del Estado "por cuanto no regula los aspectos técnicos y artísticos que regulan la praxis de la fiesta"; lo que supondría, sensu contrario, según afirman los recurrentes, la inconstitucionalidad de la prohibición radical de la fiesta por invadir las competencias estatales de regulación de su esencia o sustancia.

Lo anterior no se ve alterado por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que se limita a atribuir a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas —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)—, manteniendo por tanto la misma competencia en materia de espectáculos públicos. Sin embargo, el art. 1 de la Ley 28/2010 no regula o reglamenta la fiesta de los toros, sino que directamente la prohíbe de plano, careciendo la Comunidad Autónoma de competencias normativas para ello.

b) En este segundo bloque de alegaciones se defiende la inconstitucionalidad del precepto impugnado por vulneración de los arts. 20, 27, 44, 46 y 149.1.1 CE; perspectiva, ésta, que parte de la conceptuación de la fiesta como "un fenómeno histórico, artístico y cultural". A este respecto los recurrentes citan y traen a colación las consideraciones que, sobre la fiesta de los toros como manifestación artística, han realizado Federico García Lorca, Jacinto Benavente, Ramón María del Valle-Inclán y Tomás Ramón Fernández, entre otros. Todos

ellos destacan que la fiesta de los toros es un elemento constitutivo de nuestra realidad social, formando parte de la cultura tradicional y popular.

Se añade a continuación que en la exposición de motivos de la Ley 10/1991 se recoge ya la conexión entre los espectáculos taurinos con el fomento de la cultura conforme a lo dispuesto en el art. 149. 2 CE y en atención “a su tradición y vigencia cultural” (art. 4 de la Ley 10/1991); previéndose, desde 1996, en el Real Decreto de creación de las medallas al mérito de las bellas artes, un apartado específico dedicado a la fiesta taurina. En resumen, sostienen los recurrentes, “existe por tanto una aceptación jurídica, y pacífica, del carácter cultural, histórico y tradicional de la Fiesta de los Toros como parte esencial del Patrimonio Histórico, artístico, cultural y etnográfico de España”.

Sentado lo anterior, se pone de relieve en el recurso que la actividad cultural de la sociedad se contempla en la Constitución desde diversos prismas: a) como actividad conectada directamente con el ejercicio de derechos fundamentales reconocidos en el art. 20 CE (creación artística, libertad de expresión, etc.) e incluso con los derechos reconocidos en el art. 27 CE; b) como una cuestión competencial, en la que convergen Estado y Comunidades Autónomas; y c) como una actividad de los poderes públicos que deben promover y tutelar el acceso a la cultura (art. 44 CE) así como garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural de los pueblos de España y los bienes que lo integran (art. 46 CE). Principios y aspectos, todos ellos, que se recogen en la STC 49/1984, de 5 de abril, de la que se destaca, en el recurso, que “la cultura es algo propio e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas” siendo ésta la razón a la que obedece el art. 149.2 CE “en el que después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial”. Lo que se produce es una concurrencia de competencias, siendo destacada la acción autonómica y ostentando el Estado un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común. En la citada Sentencia constitucional se hace hincapié también en que, tratándose la medida cuestionada de una limitación que tiene su justificación constitucional en el art. 20.4 CE, “debe garantizarse un mismo contenido básico a esta vertiente negativa de la libertad que proclama el indicado precepto, contenido que atrae la competencia estatal en el marco del art. 149.1.1 CE”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la prohibición establecida en el art. 1 de la Ley 28/2010 restringe y limita derechos fundamentales reconocidos en el artículo 20, como la libertad de expresión y producción y creación artística, razón por la que, en su caso, dicha competencia para prohibir la actividad correspondería al Estado, con arreglo al art. 149.1. 1 CE —habiéndose pronunciado en ese mismo sentido el Tribunal Constitucional en su STC 153/1985 en la que, a propósito de una norma catalana que prohibía el acceso a determinados espectáculos por razón de edad, sostuvo que la competencia para establecer esa prohibición correspondía al Estado en aplicación del art. 149.1.1 CE—. De otro lado, la norma catalana también vulneraría la competencia del Estado para "la preservación del patrimonio cultural común" así como para "lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias", aceptada la evidencia de que la fiesta de los toros forma parte del patrimonio histórico y cultural común de todos los españoles, cuya regulación compete al Estado ex art. 149.1.28 CE. Además, los arts. 44 y 46 CE exigen una actividad pública para promover, garantizar y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural, por lo que la propia fiesta de los toros se convierte en un valor a tutelar, a fomentar y a proteger, lo que no contradice el art. 42.7 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña en el que se prescribe, en la misma línea que los preceptos constitucionales citados, que "los poderes públicos deben velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas".

Frente a estos valores y derechos no pueden oponerse, señalan los recurrentes, razones de índole protector de los animales, en particular del toro bravo, toda vez que: a) en este conflicto de intereses y conforme al protocolo núm.10 del Tratado de la Unión Europea, son los valores culturales y la libertad fundamental a la creación artística los que priman; b) sin la fiesta no existiría el animal que la ley catalana trata de proteger (el toro bravo) y c) no se aprecia coherencia y proporcionalidad en el legislador catalán que prohíbe los toros en favor del bienestar animal y, por otro lado, "blinda" los festejos populares con correbous en la Ley 37/2010.

c) En este último bloque de alegaciones, los recurrentes fundamentan la impugnación del precepto autonómico en los arts. 9, 38, 40, 128 y 149.1.13 CE. Conforme a esos principios rectores y competenciales que conforman la llamada Constitución económica, señala que corresponde al Estado tanto la ordenación general de la economía como la realización de una política nacional, mientras que a las Comunidades Autónomas les corresponde la ejecución de

la política económica estatal como el fomento del desarrollo de su propia economía regional. En todo caso, el ejercicio de estas competencias debe respetar el principio de unidad de mercado que se deduce del art. 139.2 CE para evitar resultados disfuncionales en el conjunto de la economía española. A este respecto apuntan los recurrentes la abundante doctrina del Tribunal Constitucional, destacando que "la efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la existencia de un mercado único", unidad que descansa "sobre dos supuestos irreductibles, de libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español que ninguna autoridad podrá obstaculizar directa o indirectamente (art. 139.2 CE), y de igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (art. 139.1 y 149.1.1 CE)". Y la quiebra de dicho principio se producirá cuando a través de una medida autonómica se "generen consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y que sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada" (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 5). En definitiva, concluyen los recurrentes, se trata de buscar el equilibrio entre los principios de autonomía y de unidad, la compatibilidad entre la unidad económica y la diversidad, para lo cual es preciso analizar si la medida autonómica de que se trate se incluye entre sus competencias, si la introducción de un régimen diverso es proporcionada al fin que se persigue y si queda a salvo la igualdad básica de todos los españoles.

En el marco económico descrito, sostienen los recurrentes que la prohibición contenida en el art. 1 de la Ley 28/2010 resulta inconstitucional. La fiesta de los toros es también un mercado propio de producción de bienes y servicios en el que confluyen diversos intereses y sujetos de la actividad económica y que se configura como un sector económico nacional de primera magnitud, incidiendo en sectores como el agrícola-ganadero.

Establecido lo anterior (que se ilustra con cifras sobre el número anual de festejos, de animales lidiados, de explotaciones ganaderas así como de los ingresos generados y del IVA generado), la norma autonómica que prohíbe la fiesta de los toros en su ámbito territorial invade la competencia estatal del art. 149.1.13 CE por cuanto distorsionaría o interferiría negativamente en el mercado nacional afectando o invadiendo la competencia estatal en materia de planificación y coordinación económica. La incidencia de una medida de esas características en el mercado global, creando disfuncionalidades que afectan a todo el territorio, habría de coordinarse con las políticas de ámbito nacional. En este sentido las competencias autonómicas para la ordenación de sus propios mercados no se extienden hasta

el punto de prohibir el ejercicio de una determinada actividad dentro de un ámbito territorial cuando esta actividad forma parte de un sistema económico nacional; medida que, además, coarta la libertad empresarial individual que reconoce el art. 38 CE, estableciendo restricciones que la hacen impracticable, y afecta a la libertad de circulación generando obstáculos que resultan desproporcionados al fin perseguido. Se trae a colación a continuación la STC 84/1993, de 8 de marzo, en la que el Alto Tribunal manifestó que "no cuesta admitir que sería incompatible con la garantía institucional de la libertad de empresa, la genérica y absoluta exclusión de tal libertad empresarial en todo un determinado ámbito de la actividad económica, de no venir tal exclusión por lo dispuesto en el segundo inciso del art. 128.2 CE".

Concluyen sus alegaciones los recurrentes poniendo de relieve, de nuevo, la incoherencia entre la prohibición de las corridas de toros del art. 1 de la Ley 28/2010 y la salvaguardia de los correbous prevista en la Ley 34/2010 del Parlamento catalán en cuya exposición de motivos se consignan las razones por las que se considera que éstos deben ser protegidos y regulados, razones absolutamente extensibles o predicables de las corridas de toros, sin que se alcance a distinguir por qué una actividad debe ser tutelada y otra prohibida. Así, la Ley catalana se refiere a "los espectáculos tradicionales con toros" como elemento central de las celebraciones de Cataluña, datando del siglo XVIII, definiéndolos como "un evento extraordinario propio de las raíces más profundas de Cataluña" y remarcando "el flujo económico que esta tradición comporta, los puestos de trabajo que genera y el patrimonio genético inconmensurable de la cría y selección que los humanos efectuamos de estos animales motivan que este acontecimiento sea único".

2. Mediante providencia de 23 de noviembre de 2010 el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dando traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Generalitat y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, en escrito registrado el 14 de diciembre de 2010, el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se tiene por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración en los términos del citado art. 88.1 LOTC. En la

misma fecha el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 20 de diciembre de 2010, el Abogado del Estado se personó en el presente recurso de inconstitucionalidad en nombre del Gobierno manifestando su intención de no formular alegaciones. Asimismo, por escrito presentado el 23 de diciembre de 2010, la Abogada de la Generalitat en nombre del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se persona en el procedimiento, ofreciendo su colaboración en los términos legalmente previstos.

5. Mediante escrito presentado el 23 de diciembre de 2010 el Letrado del Parlamento de Cataluña compareció formulando, en resumen, las siguientes alegaciones.

El Letrado inicia su escrito denunciando, en primer lugar, el carácter genérico y carente de fundamentación jurídica de algunas alegaciones del recurso de inconstitucionalidad —en particular, sobre las pretendidas vulneraciones de los arts. 9.2, 27, 40, 128 y 149.1.18 CE—, por lo que se solicita la desestimación del recurso al respecto de esos preceptos.

A continuación subraya el Letrado la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de protección de animales; materia en la que se ubica la prohibición de las corridas de toros y espectáculos taurinos prevista en el art. 1 de la Ley 28/2010 y que no está expresamente prevista en la Constitución, habiendo legislado por primera vez la Comunidad Autónoma a través de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales. Con la Ley 22/2003, de 4 de julio, se avanzó en la protección del bienestar animal prohibiendo en su artículo 6.1 el uso de animales en espectáculos y peleas si les pueden ocasionar sufrimiento, pueden ser objeto de burlas o tratos antinaturales o pueden herir la sensibilidad de las personas que los contemplan. En este contexto se consideró a las corridas de toros y al resto de espectáculos taurinos como un elemento excepcional, permitiéndose su realización en determinadas plazas y con determinados límites. La refundición de textos aprobada en el año 2008 es ya posterior al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que, en su artículo 116 (avalado por el Tribunal Constitucional), atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva sobre ganadería incluyendo una mención específica a la protección de los animales; competencia que se ejercerá, según afirma el propio precepto estatutario, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el

art. 149.1. 13 y 16 CE. Por lo que concierne a la protección de los animales, subraya el Letrado 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.

La protección de los animales se configura como "principio integral" del derecho español, habiendo empleado sus competencias el Estado en materia de legislación penal para llevar a cabo una protección adicional de los animales mediante la previsión de una falta de maltrato cruel a animales domésticos y la posterior introducción, mediante reforma del Código penal (CP), del delito de maltrato (con ensañamiento) a los animales domésticos causándoles la muerte o lesiones con grave menoscabo físico (art. 337 CP) y de la falta de abandono de animales domésticos (art. 631.2 CP). Más allá del ámbito penal, el Estado ha buscado el bienestar de los animales a través de la aprobación de leyes en diversos ámbitos como en relación a la tenencia de animales peligrosos; al transporte de animales; a su explotación, experimentación y sacrifico; a su protección en el momento de su sacrificio o matanza, etc. Principio de protección y bienestar animal, por tanto, concluye el Letrado, que adquiere carácter transversal.

En el ámbito del derecho europeo, el protocolo sobre protección y bienestar de los animales, anejo al Tratado constitutivo de la Unión Europea, se encuentra hoy en el art. 13 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. En este precepto se establece que en materia de pesca, transporte, mercado interior, investigación etc., se tendrá en cuenta "el bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional". La interpretación que, de este precepto, se realiza en el recurso es, afirma el Letrado autonómico, "errónea y torticera" puesto que lo único que se contempla como excepción es el patrimonio regional y no se recogen expresamente los espectáculos taurinos que, ciertamente, se pueden considerar dentro del supuesto de hecho que permite modular las exigencias de bienestar animal, pero sólo en aquellas zonas donde las leyes les otorguen tal consideración.

En un segundo bloque de alegaciones el Letrado del Parlamento autonómico discute la pretendida incoherencia que se denuncia en el recurso de inconstitucionalidad entre la Ley 34/2010, que regula los correbous, y la Ley 28/2010, que prohíbe las corridas de toros, puesto

que, más allá de la libertad de configuración del legislador, los correbous son espectáculos con toros pero sin muerte del animal.

En el tercer bloque de alegaciones aborda el Letrado la supuesta invasión de la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). No existe, sin embargo, ninguna mención específica a los festejos taurinos en la Constitución por lo que debe seguirse el régimen relativo a los espectáculos públicos cuya competencia tiene en exclusiva la Generalitat de Cataluña ex art. 141.3 EAC: competencia que incluye, en todo caso, "la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativo y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos" y en cuyo ejercicio se aprobó la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de espectáculos públicos y actividades recreativas que se aplica de forma supletoria a los espectáculos con animales. Además, conforme al Decreto de traspaso de 1985, la Generalitat ostenta determinadas facultades respecto a los festejos taurinos, sin perjuicio de los reglamentos específicos de ámbitos nacional. Esta alusión a los reglamentos estatales taurinos no es óbice para el ejercicio de las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de espectáculos públicos y de protección de los animales [art. 116.1 d) EAC] puesto que los reales decretos de traspasos no son atributivos de competencias.

En la línea de lo apuntado subraya el Letrado que la normativa estatal que incide sobre los espectáculos taurinos no puede suponer la asunción a favor del Estado de la competencia sobre la regulación general del régimen jurídico de los espectáculos en Cataluña. De hecho, así lo reconoce la propia Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos (desarrollada por el Real Decreto. 145/1996, de 2 de febrero). Así, en la exposición de motivos de dicha Ley se especifica que "sin perjuicio de las competencias que corresponden a las comunidades autónomas en relación con los espectáculos taurinos, como tales espectáculos, es evidente la conexión de los mismos con el orden público y la seguridad ciudadana, que constituyen competencias exclusivas del Estado, al amparo del art. 149.1.29 CE". Al respecto de la concurrencia de competencias relativas a espectáculos y seguridad pública y a su delimitación, trae a colación la STC 148/2000, de 1 de junio, en la que se manifestó que son encuadrables en materia de seguridad pública "aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública", a través de medidas preventivas y reactivas que

reclaman, “como complemento obligado y permanente, la presencia efectiva de las fuerzas del orden público durante el desarrollo del espectáculo mismo”. Desde esta perspectiva el representante del Parlamento catalán afirma que las corridas de toros no son espectáculos que pongan en riesgo tal la vida de las personas que se requiera una presencia efectiva de las fuerzas del orden público de manera constante; integrándose en cambio en aquel tipo de espectáculos que requiere de la adopción de medidas o de prescripciones para velar por el buen desarrollo de los mismos pero a través de una intervención administrativa ordinaria (STC 148/2000) y por tanto se inscriben en la competencia autonómica. En cualquier caso, en Cataluña, la Ley de espectáculos de 2009 se remite a lo dispuesto en la Ley de protección de animales lo que finalmente significa que se apliquen las normas del Estado indicadas. Se trata, concluye, de una actividad de policía especial que, como tal, no puede suponer la regulación del régimen jurídico de los espectáculos en Cataluña. Trae a colación en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1998 en la que se llegó a la conclusión de que “resulta sumamente dudoso que la competencia en materia de espectáculos taurinos abarque a más aspectos que aquellos mediante los que se persigue el sometimiento de su celebración a reglas técnicas y de arte uniformes que eviten su degradación o impidan que resulte desvirtuada en sus aspectos esenciales”. Por tanto, no se limita ni cuestiona la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de espectáculos.

Sentado lo anterior, el Letrado del Parlamento catalán sostiene que dicha competencia le permite dictar normas reguladoras y/o prohibitivas sobre esta materia, pues tal competencia incluye la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de espectáculos en espacios y locales públicos. La ordenación del sector comporta el ejercicio de competencias normativas que pueden suponer la innovación de una situación preexistente, modificándola o suprimiéndola. El ejercicio de esta facultad competencial, sigue afirmando el Letrado, “puede llegar a ser tributario no solamente de criterios de legalidad, sino también —en ocasiones— de consideraciones de oportunidad, como podría ser, entre otros, el caso de una disposición prohibitiva sobre un determinado espectáculo público”. En ejercicio de estas competencias otras Comunidades Autónomas han regulado los espectáculos taurinos, incluso suprimiendo algunos como el toro embolado o toro enmaromado en Madrid y Castilla-La Mancha; normas de restricción de acceso por edad, como en Cataluña, o prohibiciones generales de maltrato animal como la llevada a cabo por la Ley del Parlamento de Canarias 8/1991 (que permite, sin embargo, las peleas de gallos). En definitiva, la competencia para la ordenación del sector permite innovar situaciones jurídicas preexistentes y garantizar la tutela

de otros bienes jurídicos como la protección de los animales, sin que se impida la posibilidad de prever un supuesto de prohibición.

En su cuarto bloque de alegaciones el Letrado autonómico descarta que se haya producido una vulneración de los preceptos constitucionales dedicados a la cultura. Recuerda, en primer lugar, el carácter concurrente de las competencias en esta materia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149. 2 CE y tal como lo interpretó tempranamente la STC 49/1984, de 5 de abril. Se trata de una materia singular en la que Estado y Comunidades pueden intervenir sobre un mismo objeto como si fueran dos competencias exclusivas con la particularidad de que se complementan entre sí. La alusión en esta Sentencia a una acción preferente (o "área de preferente atención") no supone que la intervención estatal en materia cultural prime sobre la autonómica, sino que se marca una finalidad de la actuación estatal. En realidad, podía sostenerse que la actuación del Estado debe situarse en una posición subordinada o complementaria a la que corresponde a las Comunidades Autónomas.

Concurrencia competencial que intenta evitar la imposición de un modelo uniforme, preservando y estimulando los valores culturales propios de cada cuerpo social, tal como de hecho se desprende del propio preámbulo de la Constitución cuando se refiere a las culturas y tradiciones de España. No obstante, la cultura no es algo petrificado; toda actividad cultural debe someterse a crítica y no constituye per se una actividad que tenga que preservarse eternamente. El recurso de inconstitucionalidad, se señala, parte del carácter nacional, histórico, cultural y patrimonial de los toros sin tener en cuenta que la aceptación del carácter cultural de los espectáculos taurinos no es necesariamente pacífica. La propia historia de la tauromaquia evidencia la existencia de épocas de tolerancia y de épocas de prohibiciones. Aunque para determinados sectores es una tradición motivo de inspiración para diversas manifestaciones de las bellas artes, para otros sectores es un espectáculo cruel en el que se tortura públicamente al animal, lo que es impropio de sociedades civilizadas en las que también debe garantizarse el bienestar animal. En este sentido la "aceptación jurídica del carácter cultural de los espectáculos taurinos que reclama la parte recurrente no es tan clara" pues su consideración cultural "vendrá dada por las leyes que regulen tal espectáculo, en el entendimiento de que si una ley los prohíbe su consideración cultural estará en entredicho".

A continuación argumenta el Letrado que la Ley 28/2010 no menoscaba la consideración de la cultura tal como está prevista en el art. 44 CE ni el enriquecimiento del

patrimonio cultural al que alude el art. 46 CE; preceptos que, en cualquier caso, no reconocen un derecho prestacional sino establecen principios rectores, mandatos de actuación dirigidos a los poderes públicos. Esto es, no se exige una determinada actuación pública a fin de mantener o no las corridas de toros. La medida prohibitiva de los espectáculos taurinos, adoptada en el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de protección de los animales y en materia de espectáculos, no comporta una lesión de los derechos de los ciudadanos en el ámbito de la cultura porque la Ley catalana transmuta el carácter cultural de los espectáculos taurinos, pasando a ser una actividad no permitida legalmente.

En su quinto bloque de alegaciones, sostiene que la prohibición de las corridas de toros no vulnera la libertad de creación artística. El precepto impugnado, se dice textualmente, "se debe analizar principalmente desde el punto de vista de la competencia autonómica sobre espectáculos públicos y no como una medida que hipotéticamente pretenda regular la creación artística". En este sentido la legislación autonómica de espectáculos impide que una actividad real, por su afección al bienestar animal, se pueda exteriorizar como espectáculo público.

Los recurrentes alegan que toda limitación de un aspecto cultural debe realizarse por el Estado conforme al art. 149.1.1 CE, trayendo a colación las SSTC 49/1984 y 153/1985, que en realidad hacen referencia al art. 20.4 CE y no a la cultura, y aluden a la vertiente negativa de la libertad (que es la regulada por el Estado) que es una libertad económica de exhibición de películas (ligada a la unidad de mercado) y no una libertad creativa o cultural. De otro lado, el art. 149.1.1 CE no es un precepto que pueda operar como un título horizontal, sino que establece la posibilidad de que el Estado regule, aunque sea de forma limitada, las condiciones básicas (no la totalidad) que garantizan la igualdad de su régimen jurídico. El art. 149.1.1 contiene una habilitación al Estado para que condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes— el ejercicio de la competencia autonómica, lo que no implica ni uniformidad ni supresión de la diversidad que comporta la autonomía.

En este sentido, indica que no se han considerado como divergencias irrazonables y desproporcionadas desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE la prohibición de acceso a corridas de toros de menores de 14 años o la limitación de su celebración a las plazas ya construidas; como tampoco, en un ámbito cercano, la prohibición de espectáculos circenses en los que se

usen animales. La medida legislativa prohibitiva se fundamenta en el principio de protección del bienestar animal, por lo que no resulta irrazonable.

En el último bloque de alegaciones se descarta la inconstitucionalidad de la Ley catalana por vulneración de la libertad de empresa (art. 38 CE) y de la unidad de mercado (art. 149.1.13 y 139.2 CE). Tras recordar la jurisprudencia constitucional acerca del contenido de la libertad de empresa, se afirma que ésta es básicamente un derecho de acceso a una actividad empresarial, no un derecho a la regulación determinada de la actividad de que se trate pues, obviamente, la libertad de empresa podrá restringirse cuando colisione con otros derechos fundamentales u otros bienes o valores constitucionalmente relevantes. En esos casos, las limitaciones deben responder a los requisitos de adecuación, necesidad y proporcionalidad.

Ciertamente la prohibición de los espectáculos taurinos en Cataluña implica la limitación de determinadas actividades económicas, pero ni impide la existencia de dehesas, ganaderos o empresas que pretendan ofrecer el espectáculo taurino, ni supone la clausura de las plazas de toros que pueden seguir siendo espacios multifuncionales dedicados a otro espectro de negocio. Se trata, además, de una medida fundamentada en la protección animal, por lo que no es arbitraria ni irrazonable y no crea situaciones de desigualdad, pues se aplica a todas las empresas que se dediquen el mundo taurino por igual. A lo anterior se añade que la disposición adicional primera de la Ley 28/2010 prevé los mecanismos para que pueda establecerse una compensación económica a los titulares de derechos subjetivos afectados por la ley, con potencial expropiatorio.

La prohibición establecida en el art. 1 de la Ley 28/2010 no presenta problemas de constitucionalidad. En la STC 88/1986 ya se manifestó que debía buscarse el equilibrio entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía. La incidencia o afectación del mercado autonómico es posible siempre que se encuentre en el ámbito de sus competencias, que la regulación, en cuanto introductora de un régimen diverso del existente en el resto de la Nación, resulte proporcional al objetivo legítimo que se persigue y que las diferencias previstas sean adecuadas y justificadas a su fin, quedando a salvo la igualdad básica de los españoles. En la STC 64/1990, el Tribunal afirmó que la unidad de mercado se resiente cuando se obstaculiza el tráfico de industrias, cuando se modifica sustancial, geográfica o sectorialmente del régimen de traslado para o en determinadas zonas

del territorio nacional, se introduzcan barreras financieras o se desvirtué artificialmente la igualdad de medios y posibilidades de desplazamientos; lo que no acontece en este caso.

La Ley impugnada, concluye el Letrado, resulta adecuada, justificada y proporcionada al objeto que persigue (protección de los animales) que resulta ajeno a cualquier planteamiento económico y no persigue de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación.

6. En fecha de 18 de noviembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito presentado por la Senadora del Grupo Popular firmante del recurso aportando el "Boletín Oficial de las Cortes Generales" —Senado, núm. 262— que publica la aprobación por el Pleno del Senado de la Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados. Mediante providencia de 11 de febrero de 2014 el Pleno de este Tribunal acordó unir a las presentes actuaciones el anterior escrito entregando copia del mismo a las partes personadas y teniendo por efectuadas las manifestaciones contenidas en el mismo a los solos efectos de su constancia en autos, por encontrarse el presente procedimiento concluso.

7. Mediante escritos presentados en el Registro General de este Tribunal en fechas 1 y 2 de agosto de 2013, el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formulan incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional en una serie de procesos, entre los que se incluye el presente recurso de inconstitucionalidad, por las causas 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, se acuerda la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas y, formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013, acordó su inadmisión a trámite.

8. Por providencia de 18 de octubre de 2016, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra el art. 1 de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril.

Como se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución, los Senadores recurrentes entienden que el citado precepto, que prohíbe en Cataluña las corridas de toros y espectáculos similares, supone, de un lado, la invasión de la competencia estatal para regular el patrimonio cultural español (art. 149.1.28 CE, en relación con los arts. 149.1.29 y 149.2 CE); de otro lado, la vulneración de las libertades fundamentales reconocidas en los arts. 20.1 a) y c) y 38 CE así como de lo dispuesto en los arts. 44 y 46 CE y, finalmente, la vulneración del principio de unidad de mercado y de libre circulación que se deduce de los arts. 149.1.13 y 139. 2 CE.

Por su parte, el Letrado del Parlamento catalán defiende la constitucionalidad de la previsión cuestionada cuya aprobación por el legislador autonómico se fundamenta en la competencia exclusiva de la Generalitat tanto en materia de protección y bienestar animal [art. 116.1 d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC] como en materia de espectáculos públicos (art. 141.3 EAC), subrayando el carácter concurrente de la competencia en materia de cultura.

2. Antes de comenzar el examen de la cuestión controvertida en este proceso constitucional, conviene realizar una primera precisión concerniente a la estructura de este recurso de inconstitucionalidad, pues se plantea desde dos perspectivas diferenciadas. Así, por una parte, la Ley 28/2010 se impugna por incurrir la Comunidad Autónoma de Cataluña en un exceso competencial al invadir o menoscabar las competencias que, de un lado, el art. 149.1.28 y 29 CE en relación con el art. 149.2 CE y, de otro, el art. 149.1.13 en relación al art. 139.2 CE, atribuyen al Estado. Por otra parte, se discute el propio contenido sustantivo de la Ley catalana por considerarse contrario a determinados preceptos constitucionales, bien por vulneración de libertades y derechos fundamentales —en particular la libertad artística y la libertad de expresión [art. 20.1 a), b) y c) CE]—, bien por vulneración de otros derechos y principios rectores económicos y sociales —en particular, la libertad de empresa (art. 38 CE), el derecho de acceso a la cultura (art. 44 CE) y el principio de enriquecimiento del patrimonio cultural (art. 46 CE)—.

Iniciaremos el análisis desde la perspectiva competencial ya que, en el caso de que se haya producido un exceso por parte del legislador catalán, no será necesario ahondar en el contenido material o sustantivo del precepto impugnado en su relación con los derechos fundamentales y principios constitucionales invocados; mientras que si la Ley catalana se ha aprobado en correcto ejercicio de sus competencias, procederá entonces comprobar su adecuación al texto constitucional desde esa vertiente sustantiva. Examinaremos las tachas competenciales en el orden en el que se plantean en el escrito de interposición, comenzando por la relativa a la vulneración de los arts. 149.1.28 y 29 y 149.2 CE.

3. Partiendo del planteamiento descrito, abordamos el examen de la norma impugnada desde la primera de las vertientes competenciales apuntadas en el recurso: la infracción de los arts. 149.1.28, 149.1.29 y 149.2 CE en que incurriría la norma autonómica.

El recurso centra sus alegaciones, en este punto, en la distribución competencial en materia de espectáculos públicos que, difícilmente, puede entenderse incluida en el art. 149.1.28 CE (y sí en el art. 149.1.29 CE), ahondando, ya sí, en el concepto de patrimonio cultural y la competencia exclusiva del Estado para su defensa contra la expoliación y exportación en el segundo bloque de alegaciones del recurso, en relación con los arts. 44 y 46 CE y 149.2 CE y también con la libertad artística reconocida en el art. 20 CE. Despejada esa cierta confusión del escrito de impugnación, el enfoque correcto es centrar el análisis, de esta primera queja, en la conjunción de los arts. 149.1.28, 149.1.29 y 149.2 CE, en la doble vertiente de las competencias estatales y autonómicas en relación con los espectáculos públicos y en materia de cultura.

Estos preceptos constitucionales se verían vulnerados por lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 28/2010 que establece lo siguiente:

“Se añade una letra, la f, al apartado 1 del art. 6 del Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008 con el siguiente texto:

‘f) las corridas de toros y los espectáculos con toros que incluyan la muerte del animal y la aplicación de la suerte de la pica, 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.’”

Dado que el art. 6.1 del mencionado Decreto Legislativo 2/2008 dispone, bajo la rúbrica “prohibición de peleas de animales y otras actividades”, que “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: …”, la introducción de una nueva letra f) por parte de la Ley 28/2010 comporta la prohibición de la celebración de corridas de toros (u otros espectáculos que incluyan la muerte del toro) así como los espectáculos taurinos de cualquier modalidad que tengan lugar dentro o fuera de las plazas de toros en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Como cláusula de cierre de esta prohibición la Ley 28/2010 establece en su disposición adicional primera una compensación económica para los titulares de los derechos subjetivos que queden afectados por la entrada en vigor de la misma.

La prohibición que establece el precepto impugnado no se limita a las corridas de toros, pues se extiende a “los espectáculos con toros que incluyan la muerte del animal 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”. Únicamente quedan excluidos de la referida prohibición “las fiestas con toros sin muerte del animal (correbous) en las fechas y localidades donde tradicionalmente se celebran”.

La primera cuestión a dilucidar en relación con este precepto es la del título competencial autonómico a cuyo amparo se haya dictado, para, una vez determinado éste, poner en relación dicho título con las competencias estatales que se reputan vulneradas, a fin de determinar si se ha producido la infracción competencial que se denuncia.

La Ley 28/2010 menciona numerosos títulos competenciales invocando las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de “protección de los animales” [art. 116.1 d) EAC]; “juego y espectáculos” (art. 141.3 EAC); “medio ambiente, espacios naturales y meteorología” (art. 144 EAC) y “desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea” (art. 189 EAC), así como los principios rectores en materia de “educación, cultura e investigación” y “medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial”. Concurrencia de títulos o reglas competenciales que debe resolverse atendiendo al objeto del precepto cuestionado o a la finalidad de la norma (SSTC 49/1984, de 5 de abril, FJ 3, y 153/1985, de 7

de noviembre, FJ 3) cediendo el título de más amplio alcance ante el más especial (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2) Así, la finalidad y los principios definidos en el ya mencionado texto refundido de la Ley de protección de los animales —"alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales y favorecer una responsabilidad más elevada y una conducta más cívica de la ciudadanía en la defensa y la preservación de los animales", sin provocarles sufrimiento o maltratos o causarles estados de ansiedad o miedo— son también los de la Ley aquí recurrida en tanto en cuanto su único contenido es el de añadir un apartado a uno de los preceptos de la Ley de protección de los animales catalana. Sin embargo, la protección que articula el art. 1 de la Ley 28/2010 se centra específicamente en la figura del toro y en un determinado ámbito. En este sentido se afirma en el preámbulo de la norma que analizamos que el establecimiento de una protección integral de los animales, pretendida ya en la previa Ley autonómica 22/2003, "no puede dejar al margen espectáculos como las corridas de toros ya que, objetivamente implican un maltrato al animal y le provocan dolor, padecimiento y, por último, la muerte". Tras referirse a los "cambios en la relación entre los humanos y los demás animales" hacia visiones fundamentadas "en la proximidad genética entre especies", se subraya que "la consideración del toro como un ser vivo capaz de sufrir ha arraigado en el sentimiento de la sociedad catalana" de modo que, "el grado de sensibilización de nuestra sociedad … el fuerte descenso en Cataluña de la afición a las corridas de toros, el rechazo que produce en muchas de las personas que visitan nuestro país espectáculos que, en parte, se nutren de dinero público propician un paso más, el definitivo, hacia la prohibición de las corridas de toros en todas las modalidades".

En efecto, atendiendo a su sentido y finalidad, se aprecia que lo que regula la Ley 28/2010, es, en definitiva, 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. Así, el art. 116.1 d) EAC, que incluye la referencia a la competencia para la protección animal puede entenderse como el engarce competencial adecuado que puede sustentar la aprobación de la prohibición de determinados espectáculos taurinos con el fin de evitar el maltrato animal. Sin embargo, junto a la competencia de protección del bienestar animal que, subyace en la regulación cuestionada, hay otro título competencial autonómico que debe tenerse en cuenta. En efecto, la norma prohíbe determinados espectáculos públicos por causas vinculadas con la protección animal, que deviene así en la razón de la prohibición, en la medida en que expresa el bien jurídico que se quiere proteger. Razón que se materializa a través de la competencia autonómica sobre espectáculos públicos, en la medida en que nos

encontramos ante una actividad del poder público que afecta directamente a la existencia de determinados espectáculos, entre los que se encuentran las corridas de toros y otros espectáculos taurinos similares, respecto a los que se considera conveniente su prohibición para evitar el maltrato o padecimiento del animal. En definitiva, la prohibición de espectáculos taurinos que contiene la norma impugnada podría encontrar cobertura en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en materia de protección de los animales [art. 116.1 d) EAC] y en materia de espectáculos públicos (art. 141.3 EAC). La materia relativa a la protección del bienestar animal se proyecta sobre espectáculos concretos cuya exteriorización se quiere prohibir. Sin embargo, dicho ejercicio ha de cohonestarse con las competencias reservadas constitucionalmente al Estado, lo que exige examinar si las mismas se ven concernidas, lo que determina que el precepto impugnado deba ser analizado desde la perspectiva de la relación de estas competencias autonómicas con las estatales de los arts. 149.1.28 y 29 y 149.2 CE.

En realidad, al prohibir determinadas actividades taurinas, la propia norma califica las corridas de toros como espectáculos taurinos y admite la existencia de otros espectáculos de esa índole, 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.

4. Comenzando nuestro análisis por la afectación al art. 149.1.29 CE, hemos de señalar que el art. 141.3 EAC, más directamente concernido en su relación con ese título estatal, establece que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de “espectáculos y actividades recreativas, 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”. Ello responde a que desde la lógica de distribución competencial que se realiza en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, la referencia a espectáculos se sitúa en el ámbito de la seguridad de personas y bienes. En efecto, tal como hemos reiterado en numerosas ocasiones, el contenido de esta materia competencial alude a lo que se ha venido en llamar “policía de espectáculos” o, en definitiva, la reglamentación administrativa sobre los requisitos y condiciones que deben cumplir los espectáculos públicos para garantizar su libre desarrollo, así como la seguridad tanto de los ejecutantes como del público asistente. Como señalamos en la STC 148/2000, de 1 de junio, “habrán de incardinarse en la materia ‘espectáculos’ las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a

la protección de las personas y bienes ‘a través de una intervención administrativa ordinaria —de carácter normal y constante’— (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6), de modo que, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo. En suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta ‘seguridad pública’ (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3)” (FJ 9).

No hay duda, en este sentido, de que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta competencias en materia de policía de espectáculos (diferente de la de seguridad pública, STC 148/2000, FJ 10) que le han permitido, incluso, regular aspectos que rodean al festejo taurino, como por ejemplo el establecimiento de restricciones de acceso en función de la edad que se estableció en la ya derogada Ley 22/2003, de protección de los animales. De hecho, existe una profusa regulación legal y reglamentaria del ámbito taurino (mencionada por todas las partes personadas en este recurso) que aborda su regulación desde dos perspectivas: la concerniente a la policía de espectáculos y la concerniente a la regulación del fondo del espectáculo en cuanto a su estructura y reglas técnicas y de arte. No otra cosa se deduce del Real Decreto 1771/1985, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de espectáculos, que si bien advierte que la fiesta de los toros se regirá por sus reglamentos específicos de ámbito nacional, señala que lo es, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat de acuerdo con el presente traspaso, de lo que se desprende que la propia norma salva las atribuciones de la Comunidad Autónoma en torno a las corridas de toros consideradas como espectáculo público (en el mismo sentido, Sentencia de 20 de octubre de 1998 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo). Es conocida nuestra doctrina según la cual los decretos de traspasos no son título atributivo de competencias, sino que estas derivan de la Constitución, los Estatutos de autonomía y el resto de normas que integran el bloque de la constitucionalidad, pues estas normas no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. Sin embargo, esa doctrina también ha admitido que tienen cierto valor interpretativo (SSTC 48/1985, de 28 de marzo; 149/1985, de 5 de noviembre; 158/1986, de 11 de diciembre; 86/1989, de 11 de mayo, y 225/1993, de 8 de julio) para determinar el alcance de las competencias (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 7).

Cuanto se lleva dicho sobre el alcance de las competencias autonómicas permite ya excluir la vulneración del art. 149.1.29 CE, en relación con la competencia sobre espectáculos públicos del art. 141.3 EAC. En efecto, 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, 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, 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 (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 59).

5. Los restantes títulos competenciales estatales que pueden verse afectados por la decisión autonómica son el del art. 149.2 CE, que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, considera el servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado y el que le atribuye competencia en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE). De los dos, es el primero el más directamente concernido por la decisión legislativa de prohibición de determinados espectáculos taurinos, si bien ambos se encuentran estrechamente imbricados (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 3).

En lo que al presente asunto interesa, el punto de partida acerca de la distribución competencial en materia de cultura es la existencia de competencias concurrentes entre Estado y Comunidades Autónomas, tal como hemos señalado desde la STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, lo que justifica la intervención estatal en esta materia ex art. 149.2 CE.

Según esta doctrina, reiterada en numerosas ocasiones, entre ellas en la STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3 b), “esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la C.E. en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una

competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente". La STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, ya destacó esta idea señalando que junto a la acción autonómica en materia cultural, que "a su vez 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".

El art. 149.2 CE dibuja así una situación de concurrencia en la medida en que Estado y Comunidades Autónomas son titulares de competencias en un ámbito material compartido, ordenado tanto a la preservación como al estímulo de los "valores culturales propios del cuerpo social" por parte de cada una de las instancias públicas habilitadas por la Constitución (el Estado central) y los respectivos Estatutos de Autonomía (Comunidades Autónomas); por todas, STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3 b). Existe, pues, una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 2) pues, como concluimos en la STC 49/1984, FJ 6, la lectura del art. 149.2 CE y una reflexión sobre la vida cultural, "lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas". En particular, por lo que se refiere al Estado, la doctrina constitucional ha identificado un "área de preferente atención" declarando, concretamente, que corresponde al Estado la "preservación del patrimonio cultural común", así como "lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias" (SSTC 49/1984, de 5 de abril, 157/1985, de 15 de noviembre, 106/1987, de 25 de junio, y 17/1991, de 31 de enero). Consecuentemente el Estado y las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de las otras, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí.

Se trata, en definitiva, de articular las competencias de modo tal que pueda ser efectivo el principio rector de garantía del acceso a la cultura (art. 44.4 y 5 CE y art. 44 EAC) y de preservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural español (art. 46 CE). Por todo ello, el art. 149.2 CE confiere al Estado una competencia concurrente con las

Comunidades Autónomas en los términos que han quedado expuestos. De esta manera el Estado por la vía del art. 149.2 CE puede intervenir en materias culturales, bien de manera especialmente intensa en relación con aquellas cuestiones que requieran de tratamientos generales o que exijan de una acción pública supraordenada a la de una o varias Comunidades Autónomas.

6. Delimitada la competencia estatal en los términos expuestos, nos compete ahora analizar si la previsión autonómica que analizamos en este recurso invade o menoscaba el ejercicio de las competencias estatales en materia de cultura.

Para ello debemos tener presente 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 art. 149.2 CE, entendido en el sentido antes expuesto.

En efecto, las corridas de toros son una actividad con múltiples facetas o aspectos que explican la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en su regulación, lo que no es sino consecuencia de su complejo carácter como fenómeno histórico, cultural, social, artístico, económico y empresarial, ya que participa de todos estos matices o aspectos. No obstante, en lo que ahora importa, para resolver la primera queja planteada por los recurrentes, lo que debemos examinar es si la norma autonómica, al prohibir las corridas de toros y otros espectáculos taurinos similares, constituye un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas sobre espectáculos públicos o, por el contrario, se extralimita de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias, vulnerando por menoscabo las competencias estatales en materia de cultura con las que se relaciona necesariamente atendiendo a la específica naturaleza del espectáculo del que se trata.

Para ello, una vez determinado que las corridas de toros y espectáculos similares son una expresión más de carácter cultural, de manera que pueden formar parte del patrimonio cultural común que permite una intervención del Estado dirigida a su preservación ex art. 149.2 CE, habrá que valorar si existen instrumentos normativos en que se hayan efectivamente materializado estas competencias estatales en materia de cultura,

específicamente en lo relativo a las corridas de toros. Tales normas, de ser posteriores a la impugnada, serían susceptibles de ser consideradas como elementos de referencia que deben tomarse en consideración en este proceso, en línea de semejanza con la doctrina que este Tribunal ha establecido en relación con el denominado ius superveniens (por todas, STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 2, y las allí citadas).

Al respecto, ya la Ley 10/1991, de 4 de abril, de potestades administrativas de espectáculos taurinos, aludía en su exposición de motivos a la conexión de tales espectáculos con el fomento de la cultura que corresponde al Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.2 CE, conexión que determinaba que, conforme a su artículo 4.1, la Administración del Estado pudiera adoptar medidas destinadas a fomentar y proteger la preparación, organización y celebración de espectáculos taurinos “en atención a la tradición y vigencia cultural de la fiesta de los toros”.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley autonómica impugnada, se aprobó por el Estado la Ley 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; diversas medidas de fomento y protección en el ámbito de la Administración general del Estado y el principio de participación y colaboración entre las Administraciones públicas. Asimismo, el Estado ha aprobado la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial con el objeto de regular “la acción de salvaguardia que deben ejercer los poderes públicos sobre los bienes que integran el patrimonio cultural inmaterial, en sus respectivos ámbitos de competencias”. Ambas Leyes, aprobadas por el Estado en ejercicio, entre otras, de las competencias de los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, si bien no constituyen parámetro directo de constitucionalidad (pues en este caso el canon viene constituido, exclusivamente, por las reglas de distribución competencial contenida en los mencionados preceptos constitucionales y los estatutarios que con ellos se relacionen), deben ser consideradas como un elemento añadido de análisis, (en un sentido similar, STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 4, allí por referencia a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español) reiterando, no obstante, que lo planteado en este recurso se refiere directamente al alcance de los respectivos títulos competenciales estatales y autonómicos y, por tanto, a la verificación de si la Comunidad Autónoma, ha ejercido correctamente sus competencias o, por el contrario, al hacerlo ha menoscabado o perturbado las competencias estatales.

La Ley 18/2013 define la tauromaquia como “el conjunto de conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas, incluyendo la crianza y selección del toro de lidia, que confluyen en la corrida de toros moderna y el arte de lidiar, expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español” —y, por extensión, toda manifestación artística y cultural vinculada a la misma— (artículo 1) que, como tal, “forma parte del patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional, de acuerdo con la normativa aplicable y los tratados internacionales sobre la materia” (artículo 2). La preservación de la tauromaquia como patrimonio cultural pasa por la imposición del deber a los poderes públicos de garantizar la conservación y promover su enriquecimiento, de acuerdo con lo previsto en el art. 46 CE (artículo 3), a través de las medidas específicas que contemplan tanto la Ley 18/2013 como la Ley 10/2015. Por su parte, la ya mencionada Ley 10/2015 reconoce en su preámbulo que las previsiones legislativas establecen un “"tratamiento general” del patrimonio cultural inmaterial a la luz del notable florecimiento conceptual así como de la conciencia social y, sobre todo, en el ordenamiento jurídico internacional. Así, según el art. 2 de la Ley 10/2015 “tendrán consideración de bienes del patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural y, en particular: a) tradiciones y expresiones orales, incluidas las modalidades y particularidades lingüísticas como vehículo del patrimonio cultural inmaterial, así como la toponimia tradicional como instrumento para la concreción de la denominación geográfica de los territorios; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo ;e) técnicas artesanales tradicionales; f) gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación; g) aprovechamientos específicos de los paisajes naturales; h) formas de socialización colectiva y organizaciones y j) manifestaciones sonoras, música y danza tradicional”.

Lo hasta aquí expuesto de forma resumida acerca del patrimonio cultural inmaterial resulta relevante en la resolución de este recurso de inconstitucionalidad pues la disposición final sexta de la Ley 10/2015 establece que lo dispuesto en ella se entiende “en todo caso, sin perjuicio de las previsiones contenidas en la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural”.

De lo anterior se deduce que el Estado, en el ejercicio, entre otras, de sus competencias derivadas del art. 149.2 CE, ha adoptado un conjunto de normas, no controvertidas competencialmente ante este Tribunal, de las que se infiere que el Estado ha declarado formalmente la tauromaquia como patrimonio cultural. Esta circunstancia es relevante a efectos del enjuiciamiento que se nos demanda pues hemos afirmado reiteradamente (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3, y 154/1988, de 21 de julio, FJ 3) al precisar los términos en que debe ejercerse la fiscalización procedente en los recursos de inconstitucionalidad, que lo que nos corresponde considerar es "si un producto normativo se atempera, en el momento de nuestro examen jurisdiccional", a los límites y condiciones a que en ese momento está constreñido.

7. La conservación de la tradición de las corridas de toros ya fue destacada por la Ley 10/1991, de 4 de abril, cuya exposición de motivos pone de relieve la dimensión cultural de las corridas de toros, determinante de su relación con la competencia estatal de fomento de la cultura del art. 149.2 CE. Aspecto igualmente destacado en la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1998 que señala la conexión existente entra la fiesta de los toros y el patrimonio cultural español. Se trata, en todo caso, de regulaciones relativas a una actividad, las corridas de toros, existente con anterioridad a las normas que sobre ella inciden dado que la calificación de la lidia del toro como tradición integrante del patrimonio de nuestro país, no resulta ajena ni a los pronunciamientos de la jurisdicción ordinaria ni a su tratamiento en el derecho positivo. Así las cosas, la consideración de la tauromaquia, y, por tanto, de las corridas de toros, como patrimonio cultural inmaterial español que operan las leyes estales antes citadas podría discutirse desde el punto de vista de la opción tomada por el legislador pero, en la perspectiva que nos es propia, no puede considerarse un ejercicio excesivo de las competencias que corresponden al Estado en materia de cultura (art. 149.2 CE), sin que tampoco tales decisiones hayan sido discutidas antes este Tribunal.

No altera la anterior conclusión, la existencia de rechazo, desafección o desinterés de parte de la población respecto a este espectáculo. En este momento, el hecho que la aceptación de ese carácter no sea pacífico, no priva a las corridas de toros, en la decisión del legislador estatal, de su carácter cultural pues, existiendo en la realidad social española, el Estado contribuye así a su conservación mediante una acción de salvaguarda de una manifestación subyacente que entiende digna de protección en tanto que integrada en el

genérico concepto constitucional de cultura, cuya salvaguarda incumbe a todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias. De este modo, en lo que respecta a la naturaleza de la disposiciones estatales resulta que ambas expresan una actuación legislativa en materia de cultura, dirigida específicamente a la preservación de la manifestación que son las corridas de toros, pues, se comparta o no, no cabe ahora desconocer la conexión existente entre las corridas de toros y el patrimonio cultural español, lo que, a estos efectos, legitima la intervención normativa estatal. Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar (entre otras, SSTC 49/1984, 157/1985 y 106/1987), "la cultura es algo de la competencia propia e institucional, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas..." y a esa razón "obedece el art. 149.2 CE en el que después de reconocer la competencia autonómica se afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial" (STC 17/1991, FJ 2).

Constatando la relación existente entre la cultura y las corridas de toros y espectáculos similares en tanto que fenómeno histórico, artístico y cultural, tampoco es razonable entender que el deber que a los poderes públicos incumbe de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural (art. 46 CE), imponga la obligación de mantener de modo incondicional una interpretación que tienda al mantenimiento de todas las manifestaciones inherentes a los espectáculos tradicionales, como pueden ser las corridas de toros, sin tener en cuenta otros intereses y derechos protegidos y, en lo que aquí especialmente interesa, otros valores culturales, a veces contrapuestos, que han de ser también adecuadamente ponderados.

Así, desde 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 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. Ya hemos recordado que este precepto incluye un mandato constitucional expreso que implica la atribución al Estado de “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” (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6). Mandato, como recuerda la STC 31/2010, FJ 73, “a cuya satisfacción viene obligado el Estado de manera indubitada y que no admite actuación que la impida o dificulte por parte de las Comunidades Autónomas”.

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.

Ello 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 ha realizó la Comunidad Autónoma en una Ley previa que limitaba el acceso a las corridas a los mayores de 14 años y restringía sus celebraciones a las plazas ya construidas—; ni tampoco que, en ejercicio de su competencia en materia de protección de animales, pueda establecer requisitos para el especial cuidado y atención del toro bravo. Tampoco significa que tenga que adoptar medidas concretas de fomento en relación a las corridas de toros y otros espectáculos similares, al modo de las que sí se prevén, en cambio, para los correbous como manifestación específica del patrimonio cultural catalán; pero una medida prohibitiva como la aquí analizada menoscaba por su propia naturaleza el ejercicio de una competencia concurrente del Estado (art. 149.2 CE) que responde también al mandato constitucional del art. 46 CE.

El respeto y la protección de la diversidad cultural “de los pueblos de España” que deriva del citado art. 46 CE, trata de garantizar que aquellas tradiciones implantadas a nivel nacional se vean complementadas y enriquecidas con las tradiciones y culturas propias de las Comunidades Autónomas.

En conclusión, debemos declarar la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por incurrir en un exceso en el ejercicio de las competencias autonómicas que invade o menoscaba las que el art. 149.2 CE otorga al Estado, ejercidas en los términos que antes se han expuesto.

8. Habiendo estimado el recurso por los motivos expresados en los fundamentos jurídicos anteriores, no resulta ya preciso analizar la norma ni desde la perspectiva de la posible vulneración del art. 149.1.13 en relación con el art. 139.2 CE, ni desde la de la vulneración de los arts. 20.1 d) y 38 CE.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.
Dada en Madrid, a veinte de octubre de dos mil dieciséis.

Votos

Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7722-2010.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulamos Voto particular tanto a la fundamentación como al fallo de esta Sentencia.

Nuestra discrepancia versa sobre dos aspectos, el encuadramiento competencial y la apreciación de un conflicto normativo que deba conducir a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto autonómico impugnado.

La Sentencia estima el recurso de inconstitucionalidad por el primero de los motivos de impugnación que lo sustentan. En síntesis, los recurrentes argumentaron que la fiesta de los toros forma parte del patrimonio cultural de España y, por tanto, su prohibición vulnera las competencias estatales derivadas del art. 149.1, apartados 28 y 29, en conexión con el art. 149.2 CE. La Sentencia, con buen criterio, excluye el art. 149.1.29 CE como título competencial concernido en este ámbito, y se queda con los títulos estatales derivados de los arts. 149.1.28 y 149.2 CE.

Nuestro primer motivo de discrepancia es, como se ha indicado, el encuadramiento competencial. Discernir el título competencial prevalente o específico en que se encuadra una norma o un acto controvertido es el presupuesto necesario para poder verificar a continuación si efectivamente tiene suficiente cobertura competencial y si, en su caso, el título competencial ejercido ha de conciliarse con el título competencial que corresponde a otra entidad territorial. Sin embargo, la Sentencia no aclara cuál de los dos citados títulos estatales es el pertinente o específico para encuadrar el problema, sino que se mantiene en una calculada ambigüedad mediante la utilización de los dos al mismo tiempo, aunque alude preferentemente al art. 149.2 CE.

La razón de la utilización acumulativa de ambos títulos competenciales —o, si se prefiere, de la no exclusión del amparo competencial que puede proporcionar el art. 149.2 CE— estribaría en la suma de las ventajas e inconvenientes que aportan cada una de las competencias a la fundamentación de la competencia estatal. Por un lado, el art. 149.2 CE

señala que “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las CCAA, 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”. Así pues, el título que deriva del art. 149.2 CE es, prima facie, más genérico que el art. 149.1.28 CE, el cual se limita a la “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación”, además de los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal. En efecto, las medidas estatales de protección de la tauromaquia no parecen encajar en la interpretación bastante estricta que el Tribunal Constitucional ha dado al título estatal ex art. 149.1.28 (compárese a este respecto la STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 2). Por otro lado, hasta la fecha el art. 149.2 CE no había sido interpretado como un título legislativo. La STC 17/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 y 3, realizó consideraciones algo ambiguas sobre la relación entre los arts. 149.2 y 149.1.28 CE a propósito del patrimonio histórico artístico, pero finalmente señaló lo siguiente:

“No cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el art. 149.1.28 C.E. al que se contrapone el que atribuye competencias a las Comunidades fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto.”

A la luz de la jurisprudencia previa, el “servicio de la cultura como deber y atribución esencial” (art. 149.2 CE) no incluye una competencia legislativa. Es una competencia estatal adicional, sí, pero no una competencia de contenido funcional pleno (legislativo y ejecutivo) que tenga la capacidad de desplazar a las competencias autonómicas —incluso exclusivas—

que puedan recaer sobre el mismo objeto, pues de lo contrario recortaría enormemente las competencias autonómicas tanto en materia de cultura como en otras materias (p. ej., como ocurre en el presente caso, espectáculos públicos y protección animal que puede englobarse dentro de medio ambiente). Los títulos competenciales que amparan la acción legislativa del Estado están en el art. 149.1 CE. Si el Estado no tiene competencia para legislar con arreglo al art. 149.1 CE, no puede acudir como segunda opción al art. 149.2 CE, con la finalidad de "constatar" la existencia de una manifestación cultural presente en la sociedad española y, sobre esa base, desplegar una intervención estatal de contenido regulatorio que constriña las competencias autonómicas.

Sin embargo, es eso lo que, de forma más o menos elaborada, sostiene la mayoría que sustenta la Sentencia. Al final del fundamento jurídico 5 se afirma, en efecto, lo siguiente: "el Estado por la vía del art. 149.2 CE puede intervenir en materias culturales, bien de manera especialmente intensa en relación con aquellas cuestiones que requieran de tratamientos generales o que exijan de una acción pública supraordenada a la de una o varias Comunidades Autónomas". De ahí que en el fundamento jurídico 6 la Sentencia considere que las dos leyes estatales que, a modo de ius superveniens, se van a utilizar como materialización del ejercicio competencial estatal se fundamentan indistintamente en los arts. 149.1.28 y 149.2 CE: la Ley 18/2013 que regula la tauromaquia como patrimonio cultural, y la Ley 20/2015 de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

El segundo motivo de discrepancia se refiere a la forma de aplicar el canon. Una vez señalado el enunciado de la Ley catalana y de las Leyes que se utilizan como expresión del ejercicio competencial estatal, la Sentencia llega a la conclusión de que "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". El menoscabo se afirma de forma apodíctica, sin concretar de qué forma se impide en Cataluña el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural. La Sentencia se limita a señalar que "directamente, [se] hace imposible dicha preservación" o que "una medida prohibitiva como la aquí analizada menoscaba por su propia naturaleza el ejercicio de una competencia concurrente del Estado (art. 149.2 CE)". Al no precisar el contenido y alcance de

la interferencia, tampoco es posible determinar qué tipo de medidas autonómicas podrían quedar al abrigo de una posible declaración de inconstitucionalidad, por menoscabo de las competencias estatales sobre cultura. ¿Podría conservarse la norma autonómica anteriormente vigente que no permitía las corridas de toros salvo en las plazas construidas para su celebración en la fecha de entrada en vigor de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales? ¿Incluso aunque las plazas en activo sean en la actualidad únicamente una o dos?

Mediante el planteamiento expuesto, la mayoría del Pleno se acoge a una preocupante línea jurisprudencial recientemente en expansión en el ámbito de las controversias competenciales, que ya no se limita a expulsar del ordenamiento jurídico aquellas normas autonómicas que incurren en una contradicción normativa frontal e insalvable con el enunciado de una norma perteneciente al bloque de la constitucionalidad, sino que adopta como noción de inconstitucionalidad una difusa idea de menoscabo competencial que aplica a normas autonómicas que cuentan con un amparo competencial inequívoco (véase SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 18, y 8/2016, de 21 de enero, FJ 5). De la mano de esa construcción jurisprudencial 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. Con la noción tradicional de inconstitucionalidad basada en la contradicción normativa, la dignidad del legislador democrático se salvaguarda con la técnica de la interpretación conforme, que permite salvar de la declaración de inconstitucionalidad aquella parte del programa normativo de la norma enjuiciada que puede conciliarse con la norma de contraste. Sin embargo, con la noción del menoscabo competencial el ámbito legítimo de la intervención legislativa se mantiene en una gran incertidumbre, porque la noción se basa en apreciaciones subjetivas sobre el grado tolerable o intolerable de interferencia o de incompatibilidad. Como se decía en los Votos particulares que formulamos a la STC 93/2015, de 14 de mayo, el control de constitucionalidad de normas en el ámbito de las competencias compartidas o de las competencias exclusivas autonómicas sobre las que pueden incidir las competencias transversales estatales (como el art. 149.1.13 CE) no tiene como cometido enjuiciar la mayor o menor compatibilidad o coherencia entre políticas, medidas u objetivos estatales y

autonómicos, sino solo la posible contradicción normativa; es decir, el control de constitucionalidad de una norma autonómica no se dirige a detectar eventuales interferencias con normas estatales en el plano aplicativo. En la STC 93/2015 se consideró que la medida autonómica impugnada constituía “un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica” del Estado, esto es, desde la perspectiva de la finalidad perseguida por las medidas estatales, aunque las medidas estatales y autonómicas no eran incompatibles entre sí. Aquí se reprocha a una medida autonómica de protección animal el que, “por su naturaleza”, menoscabe las competencias estatales en materia de cultura, por cuanto que el legislador ha aprobado una ley para la salvaguarda de la tauromaquia.

La definición legal de tauromaquia en la Ley 18/2013 como objeto de protección es amplísima (“conjunto de conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas, incluyendo la crianza y selección del toro de lidia”). Por esa razón, la conservación de la tauromaquia como mandato normativo —que prescribe el art. 3 de la mencionada Ley— adolece de indeterminación normativa, y no resulta idónea para declarar inconstitucional una norma autonómica que establece una prohibición precisa y que cuenta con un amparo inequívoco en las competencias de la Comunidad Autónoma. Esa prohibición no resulta caprichosa, pues está fundamentada en una finalidad legítima de protección animal; tampoco es repentina, pues el legislador autonómico ha ido incrementando el nivel de abolicionismo progresivamente, a partir de la promulgación de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales, en consonancia con la cada vez menor asistencia pública y el consiguiente menor interés que suscita ese tipo de espectáculos.

La norma estatal que protege la tauromaquia en general se puede cumplir de muchas formas y en ningún momento impone que se deban celebrar corridas de toros en todo el territorio del Estado o en un número mínimo o con una cierta periodicidad, ni que las Administraciones públicas deban velar por ello. Sin duda el carácter prohibitivo de la norma catalana impide que los particulares desarrollen, en el ámbito territorial de Cataluña, un cierto tipo de actividades relacionadas con la tauromaquia. Pero 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 no se ha acreditado que al Estado se le impida desarrollar ninguna de

las medidas de fomento y de protección contempladas expresamente en el art. 5 de la propia Ley 18/2013 justamente en el ámbito de la Administración general del Estado.

Por todo ello, consideramos que una desestimación del recurso de inconstitucionalidad habría sido una decisión más respetuosa con las competencias ejercidas por la Comunidad Autónoma.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil dieciséis.-Adela Asua Batarrita.-Fernando Valdés Dal-Ré.-Firmado y rubricado.Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7722-2010.

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica y con el fallo. Considero que debería haber sido desestimatorio.

Planteamiento.

1. El objeto de este recurso de inconstitucionalidad es determinar si la decisión de la Comunidad Autónoma de Cataluña de excluir determinados espectáculos taurinos de las excepciones reconocidas frente a la prohibición general de utilización de animales en espectáculos cruentos, adoptada en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de protección de los animales [art. 116.1 d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)] y espectáculos públicos (art. 141.3 EAC), es inconstitucional por oponerse a la decisión del Estado de establecer un deber de protección de la tauromaquia, adoptada en el ejercicio de su competencia, concurrente con la de la Comunidad Autónoma, en materia de protección de la cultura (art. 149.2 CE) establecida en la Ley 18/2013, de 12 de noviembre. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia da una respuesta afirmativa a esta cuestión.

Mi discrepancia con esta opinión se funda en (I) la necesidad de identificar correctamente el conflicto que se plantea; (II) su encuadramiento competencial y (III) la regla de resolución del conflicto de competencias. Satisfacer esta necesidad hubiera permitido concluir que (IV) en aplicación de un criterio de ponderación, la normativa autonómica impugnada resultaba plenamente respetuosa con el sistema de distribución competencial.

I. El conflicto de culturas subyacente en el objeto de este recurso.

2. El presente recurso de inconstitucionalidad plantea una controversia competencial. Para la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia se trata, en consecuencia, de una controversia predominantemente jurídico-formal. No obstante, para comprender la cuestión controvertida en el recurso hubiera sido necesario notar que lo que aparenta ser un mero conflicto competencial encubre un debate más profundo —como es frecuente en otros conflictos competenciales que disfrazan controversias de profundo contenido social, como he subrayado en numerosos votos particulares—.

La cuestión de fondo a la que me refiero es el conflicto entre, por un lado, una cultura emergente ambientalista y de protección de los animales, que intenta abrirse camino conformando consensos para un cambio de paradigma de la relación del ser humano con su entorno y con otros seres sensibles que lo habitan; y, por otro, una cultura apoyada por una sólida tradición, defensora de la tauromaquia como manifestación cultural y artística cuyo paradigma, desde una posición antropocéntrica, es la exaltación del valor, la estética, el raciocinio y la inteligencia como superior característica humana de control y dominación de la fuerza bruta animal.

3. La evolución social hace posible que diversos paradigmas culturales concurran en un común espacio y se enfrenten con el fin de lograr una posición hegemónica. Esto es susceptible de traducirse en conflictos jurídicos que deben ser resueltos conforme al derecho. Así ha sucedido en este caso. El conflicto ha emergido como una cuestión competencial, pues las aspiraciones de concreción normativa de la cultura de protección animal se han materializado en una norma autonómica y las de la cultura de protección de la tauromaquia en una norma estatal. También emergió con ese matiz competencial el conflicto resuelto por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-889/12, de 30 de octubre de 2012, que examinó la posibilidad de que los municipios en que haya plazas de toros permanentes pudieran negarse a permitir la celebración de espectáculos taurinos en ejercicio de sus competencias de control del patrimonio cultural.

Pueden, sin embargo, reseñarse otros casos en que la cuestión ha surgido como un conflicto normativo de naturaleza no competencial (Decisión núm. 2012-271 QPC, de 21 de

septiembre de 2012 del Consejo Constitucional de Francia, en relación con la exclusión de responsabilidad penal por maltrato animal de las corridas de toros cuando una tradición local ininterrumpida pudiera ser acreditada; sentencias C-1192/05, del 22 de noviembre de 2005, y C-367/06, de 16 de mayo de la Corte Constitucional de Colombia, en relación con la proclamación legal de que “los espectáculos taurinos son considerados como una expresión artística del ser humano”; sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-666/10, de 30 de agosto de 2010, en relación con la proclamación legal que excepcionaba de la prohibición general del maltrato a los animales la celebración, entre otros, de espectáculos taurinos; y, en otros términos, decisión de inadmisibilidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de noviembre de 2009, asunto Friend y Countryside Alliance c. Reino Unido, en relación con la prohibición de la caza con perros de, entre otras especies, el zorro en el Reino Unido; y sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-283/14, de 14 de mayo de 2014, sobre la constitucionalidad de la prohibición de utilización de animales en espectáculos circenses).

La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia ha optado por una solución que, en aparente aplicación de meras reglas de conflicto competencial, no ha ponderado debidamente, a mi juicio, que la decisión autonómica impugnada, más allá del mero ejercicio de competencias exclusivas autonómicas en materia de protección de los animales y de espectáculos públicos, aspira a representar una toma de posición en favor de un sentir cultural que considera imperante en Cataluña respecto de la relación del ser humano con otros seres sensibles de su entorno. Despojado de la coyuntural vestimenta competencial con que aparece revestido, el conflicto que plantea este recurso no se puede resolver con la simple afirmación de que la protección cultural dispensada a la tauromaquia desplaza y se impone a la protección a los animales. Con la misma lógica podría decirse que aquella resulta desplazada por el profundo componente cultural que también subyace en la posición de la defensa de los derechos de los animales que representa la normativa autonómica impugnada.

4. De esta suerte, la cuestión que debe resolverse es si pueden —y, en su caso, de qué manera— hacerse compatibles esas dos culturas de protección de los animales y de protección de la tauromaquia, representadas por las normas autonómica y estatal, respectivamente. El conflicto se desenvuelve en el marco de un modelo de Estado autonómico con un alto nivel de descentralización como el diseñado por la Constitución española, en la que, al unísono con la proclamación de la unidad de la Nación española, se reconocen las nacionalidades y regiones que la integran (artículo 2). De manera solemne el Preámbulo afirma que la voluntad de la

Nación española es proteger, en plural, los pueblos de España en el ejercicio, también en plural, de sus culturas. La pluralidad cultural asociada a los pueblos de España es reiterada en el art. 46 CE.

II. El encuadre competencial de la decisión autonómica de suprimir determinados espectáculos taurinos de la excepción introducida frente a la prohibición de utilizar animales en espectáculos cruentos en Cataluña.

5. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia reconoce que la norma catalana impugnada tiene una conexión con los títulos competenciales exclusivos de la Generalitat relativos a la materia de protección de los animales [art. 116.1 d) EAC] y juego y espectáculos (art. 141.3 EAC). Pero ninguna consecuencia se extrae de ello. Simplemente se admite que estas competencias autonómicas exclusivas pueden ser desplazadas por la competencia estatal de protección de la cultura.

Habría sido necesario que el Tribunal pusiera de relieve que en el momento en que fue aprobada la norma catalana impugnada (i) se dictó al amparo de competencias autonómicas exclusivas en materia de espectáculos y de protección de los animales y (ii) que el Estado —que no tiene una competencia básica, sino concurrente, en materia de cultura— no había reconocido la protección de la tauromaquia como integrante de su deber de protección de la cultura al amparo del art. 149.2 CE, pues sólo se integró el deber de protección de la tauromaquia en aquel deber de protección de la cultura mediante la Ley 18/2013, de 12 de noviembre —norma posterior en más de tres años a la que se impugnaba en este recurso—.

6. La Constitución no menciona entre los títulos competenciales los espectáculos taurinos, en particular, ni los espectáculos públicos, en general. Sólo las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra asumieron en un primer momento en sus respectivos estatutos de autonomía los espectáculos públicos como competencia exclusiva. De ese modo, el Estado, en el marco de sucesivos reales decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de espectáculos, fue traspasando a cada una de estas Comunidades Autónomas las funciones y servicios correspondientes, entre otros, a la fiesta de los toros, reservándose su reglamentación. En concreto, para la Comunidad Autónoma de Cataluña ese traspaso se verificó por el Real Decreto 1771/1985, de 1 de agosto.

Este planteamiento competencial pacíficamente consensuado determinó que el Estado aprobara la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos. En su exposición de motivos, esta Ley reconoce que "[s]in perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en relación con los espectáculos taurinos, como tales espectáculos, es evidente la conexión de los mismos con el orden público y la seguridad ciudadana, que constituyen competencias exclusivas del Estado, al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución, y para el fomento de la cultura, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.2 del citado texto constitucional". Sin embargo, marginando entonces esa conexión con el fomento de la cultura, la norma se centra en los aspectos de orden público y seguridad ciudadana. Prueba de ello es que el art. 11.1 atribuía todas las competencias para ejecutar lo dispuesto en la ley al Ministerio del Interior, incluyendo la presidencia de la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos. Por otra parte, no pudiendo obviar que la asunción de competencias autonómicas exclusivas en materia de espectáculos públicos arrastraba indefectiblemente de manera completa —ámbitos legislativo y de ejecución— la competencia en materia de espectáculos taurinos, el primer párrafo de la disposición adicional afirma que "[l]o establecido en la presente Ley será de aplicación general 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". En desarrollo de la Ley 10/1991, el Real Decreto 176/1992, de 28 de febrero, aprobó un primer Reglamento de espectáculos taurinos, cuyo artículo 2 establecía que su aplicación general a todo el territorio español lo era sólo en los términos de la disposición adicional de la Ley 10/1991; lo que se reiteró por la disposición adicional primera del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el vigente Reglamento de espectáculos taurinos.

Hubo que esperar hasta 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, para que las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León pudieran asumir la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos; y a la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, para que hiciera lo propio la Comunidad Autónoma de Galicia. Así, tras la reforma de sus respectivos estatutos de

autonomía, se procedió a la aprobación de sucesivos reales decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de espectáculos en que, nuevamente, el Estado se reservaba la posibilidad de dictar normas que regulen las corridas de toros.

7. La asunción global por parte de todas las Comunidades Autónomas de las competencias exclusivas en materia de espectáculos taurinos, en su consideración de espectáculo público, determinó que las Comunidades Autónomas, con diferente vocación y con desigual densidad normativa, regularan los espectáculos taurinos.

El nivel de densidad normativa en algunas Comunidades Autónomas ha llegado al límite de aprobar reglamentos taurinos propios con una regulación acabada del completo desarrollo técnico de las corridas de toros que hace innecesario en sus territorios la aplicación de la normativa subsidiaria que en la materia representa el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos estatal. Esas Comunidades Autónomas han sido Andalucía (Decreto 68/2006, de 21 de marzo, modificado por Decreto 278/2011, de 20 de septiembre); Aragón (Decreto 223/2004, de 19 de octubre, modificado por Decreto 193/2005, de 29 de septiembre); Castilla y León (Decreto 57/2008, de 21 de agosto); Navarra (Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio); y País Vasco (Decreto 281/1996, de 3 de diciembre; posteriormente sustituido por el Decreto 183/2008, de 11 de noviembre, modificado por Decreto 124/2010, de 27 de abril).

En ese sentido, el contraste de la evolución legislativa estatal y autonómica en materia de espectáculos taurinos acredita el pacífico reconocimiento de que (i) los espectáculos taurinos forman parte de la competencia autonómica exclusiva en materia de espectáculos públicos que han asumido de manera global todas las Comunidades Autónomas incluyendo la Comunidad Autónoma de Cataluña; y (ii), como tal competencia exclusiva y en toda la extensión que esto supone, las Comunidades Autónomas mantienen la posibilidad de establecer normativas completas de regulación taurina que incluyen todos los aspectos técnicos del desarrollo de las corridas de toros prevalentes a la establecida de manera supletoria —sólo en defecto de desarrollo autonómico— por la normativa estatal. En resolución, se reconoce como exclusiva de las Comunidades Autónomas la competencia para decidir no sólo sobre aspectos de policía de espectáculos, sino sobre aspectos relativos a, por ejemplo, el desarrollo de los tercios de la lidia, las ejecuciones de las suertes de varas, de banderillas o la suerte suprema.

El Estado nunca ha controvertido este hecho ni ha opuesto la existencia de ninguna competencia estatal exclusiva o de carácter básico frente a esta situación. De hecho, la culminación de este proceso fue reconocida en el preámbulo del Real Decreto 1151/2011, de 29 de julio, en que se justifica el cambio de adscripción del ejercicio de las competencias relativas al funcionamiento de los registros taurinos, el fomento y protección de la tauromaquia y el secretariado de la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos del Ministerio del Interior al entonces Ministerio de Cultura en la circunstancia de que habían sido "[a]sumidas por la totalidad de las comunidades autónomas en sus Estatutos de Autonomía con carácter de exclusivas las competencias en materia de espectáculos públicos".

8. La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de espectáculos públicos no ha sido la única con incidencia en la regulación de los espectáculos taurinos. También está presente, y de manera relevante, la competencia en materia de protección de los animales. El hecho de que los espectáculos taurinos suponen la utilización de animales en espectáculos cruentos ha determinado que las Comunidades Autónomas que han desarrollado en el ejercicio de sus competencias leyes de protección de los animales han debido excepcionar su aplicación en materia taurina para posibilitar la celebración de estos espectáculos en su ámbito territorial.

Las diversas normas autonómicas de protección de los animales o bien excluyen con carácter general los espectáculos taurinos de la aplicación de la legislación en materia de protección animal (así, Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales de Andalucía; Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales de Asturias; Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía de Castilla y León; Ley 6/1993, de 29 de octubre, de protección de los animales del País Vasco); o bien lo establecen como una excepción a la concreta prohibición de infligir malos tratos a los animales o de su utilización en espectáculos que puedan ocasionarles sufrimientos (así, Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales de Cantabria; Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de protección de los animales domésticos de Castilla-La Mancha; Ley 1/1990, de 1 febrero, de protección de los animales domésticos de Madrid; Ley 5/2002, de 23 de mayo, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 1/1993, de 13 de abril, de protección de los animales domésticos y salvajes en cautividad de

Galicia; Ley 1/1992, de 8 de abril, de protección de los animales que viven en el entorno humano de Illes Balears; Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales de La Rioja; Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales de Navarra). Con carácter previo a la ley impugnada en este recurso de inconstitucionalidad, la normativa catalana en materia de protección de los animales, representada primero por la Ley 3/1988, de 4 de marzo; después por la Ley 22/2003, de 4 de julio; y, por último, por el texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, establecía también los espectáculos taurinos como excepción a la prohibición del uso de animales en espectáculos u otras actividades que pudieran ocasionarles sufrimiento.

La única excepción a esta regla general era, contemporáneamente a estas disposiciones, la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales de las Islas Canarias, que, precisamente por no excepcionar los espectáculos taurinos de la prohibición de la utilización de animales en espectáculos y otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento, como sí hace con las peleas de gallos, es entendida con carácter general por la doctrina como el primer exponente del prohibicionismo de los espectáculos taurinos en España. A ese precedente se unió la Ley 28/2010, de 3 agosto, impugnada en este recurso, que incluyó entre el elenco ejemplificativo de la prohibición del uso de animales en espectáculos u otras actividades que les pudieran ocasionar sufrimiento “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”, limitando la excepción a las fiestas con toros sin muerte del animal (correbous) en las fechas y localidades donde tradicionalmente se celebran, siempre que no se infieran daños a los animales.

Entre aquellas normativas autonómicas, antes de esta última ley, tanto la de las Illes Balears como la de Cataluña suponían una situación normativa intermedia, pues la excepción que al maltrato animal se permitía con los espectáculos taurinos quedaba restringida a aquellos que se desarrollaran en plazas de toros de carácter permanente cuya puesta en funcionamiento fuera anterior a la entrada en vigor de la ley de protección animal. En el caso de Cataluña esa restricción está vigente desde la entrada en vigor de la Ley 3/1988, de 4 de marzo.

9. En contraposición a todo ello, desde la perspectiva de las eventuales competencias del Estado en materia de espectáculos taurinos, la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, como ya se ha expuesto anteriormente, invoca la competencia estatal en materia de fomento de la cultura prevista en el art. 149.2 CE, pero se limita en el art. 4.1, dedicado a las medidas de fomento, a establecer con carácter potestativo que "[l]a Administración del Estado podrá adoptar medidas destinadas a fomentar y proteger las actividades a las que se refiere la presente Ley, en atención a la tradición y vigencia cultural de la fiesta de los toros".

La insuficiencia del ya citado art. 4.1 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, para justificar cualquier tipo de competencia estatal apta para impedir una decisión autonómica de prohibición de los espectáculos taurinos adoptada en ejercicio de las competencias de protección de los animales y de espectáculos públicos propició la aprobación de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. Este es un hecho que puede entenderse implícitamente reconocido por la exposición de motivos de la Ley 18/2013 cuando afirma que "[p]or tanto, el presupuesto de esta norma es la afirmación de que la Tauromaquia es cultura, que comprende otras facetas dignas de protección además del propio espectáculo que se concreta en la corrida de toros moderna y, por ello, el reconocimiento de la Tauromaquia como patrimonio cultural supera la mera «conexión de los espectáculos taurinos con el fomento de la cultura» que afirma la Exposición de Motivos de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas de espectáculos taurinos". A partir de ello, el art. 3 de la Ley 18/2013 establece, como deber de protección, que "[e]n su condición de patrimonio cultural, los poderes públicos garantizarán la conservación de la Tauromaquia y promoverán su enriquecimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46 de la Constitución".

10. Un correcto encuadre competencial de la regulación controvertida en este recurso hubiera debido llevar a reconocer que cuando la Comunidad Autónoma de Cataluña, mediante la aprobación de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, se suma al abolicionismo de los espectáculos taurinos que impliquen infligir daños y la muerte del toro, la situación competencial no controvertida por el Estado era la hasta ahora expuesta de que las Comunidades Autónomas y, desde luego, la de Cataluña, tenían la competencia exclusiva de regulación sobre asuntos taurinos y el completo dominio en lo relativo a decidir (i) sobre la permisión —con mayores o menores restricciones— o prohibición de los espectáculos taurinos (a la prohibición se habían

acogido las Islas Canarias) en ejecución de sus competencias en materia de protección de los animales; y (ii), en caso de no prohibirlos, sobre los aspectos técnicos del desarrollo de los espectáculos taurinos, en ejecución de sus competencias en materia de espectáculos públicos. Por su parte, en aquel momento (iii) ninguna competencia estatal exclusiva o básica se había desarrollado o alegado en confrontación con esas capacidades competenciales autonómicas ni tampoco la competencia estatal concurrente de fomento de la cultura del art. 149.2 CE había sido ejercida de ninguna manera que impidiera la libre decisión legislativa de las Comunidades Autónomas en la materia.

Creo lícito afirmar no sólo que la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia ha obviado este contexto normativo, sino también que si este recurso se hubiera resuelto previamente a la aprobación de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, las posibilidades de su estimación hubieran sido nulas. Esa es sin duda la razón por la que de una manera inequívoca —haciendo una aplicación de la doctrina del ius superveniens o derecho sobrevenido improcedente en un conflicto competencial como el ahora planteado—, se ha puesto toda la fuerza argumental en una norma sobrevenida como es la Ley 18/2013. Desde luego, el Estado no queda incapacitado para dictar las normativas de protección cultural que considere oportunas por el mero hecho de que, en ejercicio de competencias autonómicas exclusivas, se haya procedido por una o varias Comunidades Autónomas a eliminar determinados espectáculos taurinos de la excepción a la prohibición general de la utilización de animales en espectáculos públicos cruentos. Sin embargo, es un hecho digno de constatación el carácter reactivo que en el contexto del presente debate competencial tuvo la Ley 18/2013 frente a la decisión autonómica impugnada. Si, además, el ejercicio de esa competencia hubiera debido tener el efecto de prevalencia y desplazamiento proclamada por la opinión mayoritaria que sustenta la sentencia es lo que va a ser analizado a continuación.

III. La aplicación de un criterio de prevalencia de la norma estatal carece de fundamento constitucional.

11. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia defiende que es necesario, ante la evidencia de la confrontación normativa, aplicar el criterio de la prevalencia de la competencia estatal de protección de la cultura. Una primera objeción vendría dada por la posibilidad de considerar la protección estatal de la tauromaquia como una previsión que no es incompatible con medidas de restricción o prohibitivas de concretas manifestaciones de la

tauromaquia debidamente justificadas y adoptadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

La tauromaquia aparece definida en el art. 1 de la Ley 18/2013 como “el conjunto de conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas, incluyendo la crianza y selección del toro de lidia, que confluyen en la corrida de toros moderna y el arte de lidiar, expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español. Por extensión, se entiende comprendida en el concepto de Tauromaquia toda manifestación artística y cultural vinculada a la misma”. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia reconoce que el deber de protección no impide que las Comunidades Autónomas puedan, en cumplimiento de competencias que le son propias en materia de espectáculos públicos, establecer limitaciones y restricciones a este tipo de manifestaciones culturales relativas, por ejemplo, a la edad de acceso o desarrollo en las plazas permanentes ya construidas, como hicieron en su día las Comunidades Autónomas de Cataluña y las Illes Balears. Con la misma lógica argumental puede sustentarse que ese deber de protección tampoco impide que las Comunidades Autónomas puedan, en cumplimiento de competencias que le son propias de protección de los animales, establecer limitaciones y restricciones a este tipo de manifestaciones culturales relativas, por ejemplo, a que en su desarrollo se inflijan tratos crueles, daño o la muerte a los toros, como se ha hecho en la normativa ahora impugnada.

A estos efectos, y aunque se hubiera dictado en un contexto normativo diferente de enfrentamiento entre el deber de promoción de los espectáculos taurinos previsto en la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, y las restricciones impuestas a su celebración en la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales de Cataluña, puede resultar relevante reproducir el razonamiento de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1998, dictada en el recurso de casación 8162-1992 —de especial interés por el largo tiempo transcurrido desde que fue dictada y por la comunidad autónoma en que se suscitó el conflicto—, cuya ponencia me correspondió en el Tribunal Supremo. A ella se refiere de manera habitual la doctrina y, de manera accidental, la opinión mayoritaria que se ha impuesto en este recurso. En aquella se afirma que “aun cuando pueda aceptarse, especialmente a la vista de los términos de la exposición de motivos de la Ley 10/1991, la relación existente la actividad cultural y los espectáculos taurinos, no es razonable entender que el deber que a los poderes públicos incumbe de garantizar la conservación y promover el

enriquecimiento del patrimonio cultural (artículo 46 de la Constitución), impone la obligación de interpretar las leyes de modo incondicional en sentido favorable al mantenimiento de todas las manifestaciones inherentes a los espectáculos tradicionales sin tener en cuenta otros intereses y derechos protegidos y, en lo que aquí especialmente interesa, otros valores culturales, a veces contrapuestos, que deben ser adecuadamente ponderados. La sentencia impugnada toma en consideración el fin de conservación de la tradición de los espectáculos taurinos que persigue la ley autonómica, pero también «los principios de respeto, defensa y protección de los animales que ya figuran en los tratados y convenios internacionales y en las legislaciones de los países socialmente más avanzados», que figura recogido en la exposición de motivos de la ley interpretada, y llega a la conclusión de que la ley autonómica, en la interpretación que la Sala cree adecuada a su letra y espíritu, y subrayando la libertad de configuración normativa que corresponde al poder legislativo autonómico para la interpretación de los deseos y sensibilidades de la sociedad, compagina de modo no arbitrario ambos fines" (fundamento de Derecho cuarto).

12. Al margen de lo anterior, el ejercicio por parte del Estado de esta competencia de protección de la cultura al amparo del art. 149.2 CE no podría determinar, como defiende la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, una omnipotente e ilimitada prevalencia de la competencia estatal respecto de cualquier otro título competencial exclusivo de las Comunidades Autónomas que desplazara a estas. Eso supondría (i) aplicar un instrumento de resolución conflictual de competencias que no es el que concurre en el presente caso y (ii) desfigurar el carácter de competencia concurrente entre las Comunidades Autónomas y el Estado que en el marco del art. 149.2 CE adquiere la protección de la cultura.

El efecto de prevalencia de la normativa estatal de protección cultural que es defendido por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia es propio de los conflictos competenciales que se plantean cuando el ejercicio de las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas se confronta con el ejercicio de competencias básicas por parte del Estado. Este no es el tipo de conflicto competencial que se plantea en este recurso, en que no cabe apreciar que el Estado disponga de competencia básica alguna para que su decisión de protección de la tauromaquia pueda resultar prevalente con efecto de desplazamiento sobre las competencias autonómicas de protección animal y de espectáculos públicos.

La competencia estatal concurrente de protección de la cultura prevista en el art. 149.2 CE no es un título suficiente para desplegar ese efecto. Como reconoce la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, el art. 149.2 CE establece que la protección a la cultura es una competencia que deben desarrollar tanto las Comunidades Autónomas como el Estado. La propia naturaleza de la competencia —protección y fomento— y el tenor del precepto, que establece que la competencia la ejerce el Estado "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades autónomas" y "de acuerdo con ellas", determinan que su ámbito normal de aplicación aparezca referido a supuestos no conflictuales en que los problemas surjan, en su caso, en la labor de coordinación de las actuaciones de fomento o protección cultural que una Comunidad Autónoma y el Estado ejercieran de manera concurrente. Así lo afirman diversos pronunciamientos de este Tribunal cuando ponen de manifiesto como notas esenciales del art. 149.2 CE: (i) que establece una competencia no excluyente de competencias estatal y autonómicas que pueden ejercerse conjuntamente; (ii) que su finalidad es la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí; y (iii) que en estos supuestos de concurrencia se impone el criterio de la superposición de protecciones y, en el caso de que resulte preciso, la colaboración interadministrativa para hacerlas compatibles para la consecución de los objetivos comunes que se persiguen (así, SSTC 11/1986, de 28 de enero, FJ 3; 17/1991, de 31 de enero, FJ 5; 88/2012, de 7 de mayo, FJ 3; o 179/2013, de 21 de octubre, FJ 4).

En el conflicto planteado en este recurso de inconstitucionalidad no se cumple ninguna de las notas esenciales del art. 149.2 CE. En los estrictos términos en que estaban planteadas las respectivas decisiones legislativas de la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Estado, éstas se han reconocido por parte de la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia como mutuamente excluyentes.

La incompatibilidad en la conciliación de las protecciones confrontadas entre el respeto debido a los animales y la tauromaquia sobre un mismo espacio territorial determina que resulte necesario establecer una regla para la resolución del conflicto. Una vez excluido, por los argumentos ya expuestos, el criterio de prevalencia de la competencia estatal fundamentado en el art. 149.2 CE, en hipótesis cabría aplicar el criterio de prevalencia de las competencias exclusivas autonómica en materia de protección de los animales y de espectáculos públicos, por su mayor especificidad. Esta solución también resultaría inadecuada por marginar la presencia de la citada competencia estatal de protección de la

cultura. Sin duda esta competencia no es un título habilitante suficiente para desplazar incondicionalmente las competencias exclusivas autonómicas; pero tampoco puede ser ignorada. En este contexto, parece que el único criterio para la resolución del conflicto y la determinación de sobre quién debe recaer el deber de tolerancia es el de la ponderación.

IV. La ponderación como criterio para establecer la prioridad competencial de la decisión autonómica de eliminar determinados espectáculos taurinos en la excepción a la prohibición general de la utilización de los animales en espectáculos cruentos.

13. La ponderación es un criterio utilizado por la jurisprudencia constitucional, entre otras materias, para resolver en determinados supuestos los casos en que se plantean conflictos cuando concurren competencias sobre un mismo espacio físico. En defecto de otros criterios de resolución de conflictos competenciales más adecuados, parece que este hubiera debido ser el criterio que, por analogía de supuestos, habría que haber seleccionado. En esa ponderación hay que valorar los aspectos competenciales implicados pero también debe retomarse el conflicto de culturas subyacentes ya puesto de manifiesto con anterioridad. De ese modo, las cuestiones que debieron ponderarse son, (i) desde una perspectiva competencial, la titularidad y la naturaleza de las competencias en conflicto para determinar su especificidad en la materia regulada y; (ii) desde una perspectiva sustantiva, la significación material de las competencias ejercidas dentro del marco constitucional.

Han sido ya desarrollados profusamente los diferentes títulos competenciales en conflicto y el enfrentamiento tenido por irreductible entre, por un lado, la decisión autonómica de no excepcionar determinados espectáculos taurinos de la prohibición general de utilización de animales en espectáculos públicos, adoptada en ejercicio de competencias exclusivas de protección de los animales y espectáculos públicos; y, por otro, la decisión estatal de considerar la tauromaquia una manifestación cultural que debe ser protegida con carácter y alcance nacional en todo el territorio del Estado. Más allá de argumentaciones de sentido reversible, como es, a mi juicio, la escogida por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia —las cuales pueden inducir a suponer que la solución de un conflicto competencial no depende más que del azar—, no parece que desde la exclusiva perspectiva formal pueda avanzarse en la resolución del conflicto. La decisión adoptada por la mayoría en la que se sustenta la sentencia implica negar la —innegable— existencia de las competencias

exclusivas invocadas por la Comunidad Autónoma y la —también innegable— conexión que con las mismas tiene la normativa controvertida.

Negar, como hace la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, que la finalidad de la decisión autonómica es desarrollar una normativa en materia de bienestar animal por el hecho de mantener como excepción los correbous, supone ignorar (i) la constatación de que la norma modificada tiene por objeto, precisamente, la protección animal; (ii) que en el marco de esa norma, la regla general es la prohibición de la utilización de animales en espectáculos cruentos y solo por vía de excepción se mantenían los espectáculos taurinos que ahora se ven reducidos a los correbous y siempre imponiendo la prohibición de inferir daños a los animales; y (iii) que la norma impugnada está en línea de coherencia con la evolución de la legislación catalana en la materia en la cual, desde la Ley 3/1988, de 4 de marzo, se imponen limitaciones a este tipo de espectáculos, y en la que la Ley 28/2010, de 3 de agosto, ahora impugnada supone un hito en un camino que —puede presumirse, a la vista de la evolución general de la normativa— progresa en sentido desfavorable al mantenimiento de este tipo de excepciones culturales al maltrato a los animales.

14. La perspectiva sustantiva, referida a la significación material que en el marco constitucional tiene cada una de las competencias ejercidas —principalmente las dos enfrentadas de protección de los animales y de la cultura— debería haber sido la clave para la resolución del presente conflicto competencial en un contexto intelectual de ponderación imparcial.

La protección de los animales no aparece reconocida con sustantividad propia en la Constitución. Ahora bien, en el contexto internacional se pone de manifiesto el profundo significado e incipiente avance que tiene dentro del nuevo paradigma de relación de los seres humanos con su entorno el respeto debido al resto de seres sensibles con el que debe compartirlo. De manera constante va incorporándose la protección de los animales como un interés constitucional [así, por ejemplo, y solo en el ámbito europeo, cabe citar la reforma del art. 20 a) de la Constitución alemana en 2002; y del art. 11 bis de la Constitución de Luxemburgo en 2007]. También se constata esa presencia creciente en la elaboración de convenios y textos internacionales en el marco del Consejo de Europa todavía en proceso de la obtención del número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor (Convenios del Consejo de Europa para la protección de los animales de compañía y para la protección de los

animales en el momento de su sacrificio). Especial referencia merece su reconocimiento en el marco del derecho de la Unión Europea, toda vez que ya en el art. 13 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea se menciona la necesidad de tener “plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles” cuando se formulen y apliquen determinadas políticas de la Unión tanto por parte de la propia Unión como por los Estados Parte.

En ese sentido, la norma controvertida, al tener como objeto reducir los supuestos de utilización de animales en espectáculos cruentos, representa en lo sustantivo, desde este específico punto de vista, un progreso en las medidas de protección de los animales alineada con la demanda de una sociedad avanzada.

15. Por su parte, la protección de la cultura es uno de los grandes logros ya consolidados del constitucionalismo. En este caso, es un interés constitucional que aparece reconocido en el art. 44.1 CE, como mandato dirigido a los poderes públicos para promover y tutelar su acceso a todos los ciudadanos; y en el art. 46 CE, como mandato dirigido a los poderes públicos para garantizar la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

La cultura aparece definida en el diccionario de la Real Academia Española como el “[c]onjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.”. Por su parte, en la Declaración de México sobre las Políticas culturales aprobada en la Conferencia mundial sobre las políticas culturales celebrada en 1982 bajo los auspicios de la UNESCO, se establece “que, en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”. De ese modo, la cultura es un bien transgeneracional que exige no solo mantener la herencia recibida, sino promover y reforzar su proyección hacia el futuro; pero también es un conjunto dinámico y evolutivo de valores que cada sociedad debe confrontar y, en su caso, asumir y enriquecer en la medida en que perviva una afección e identificación con ese sistema de valores. Al margen de ello, además, por el ya mencionado carácter plural de los pueblos y

culturas que conforman el Estado español, tampoco puede obviarse que ese sistema puede no resultar necesariamente monolítico en toda su expresión territorial.

La tauromaquia como objeto de protección cultural cuenta en su favor con un fuerte apoyo en la tradición. Sin embargo, no es una manifestación cultural neutral desde el punto de vista del sistema de valores que representa ni de la misma se puede predicar un mismo nivel de implantación en todo el territorio del Estado y respecto de la globalidad de sus manifestaciones. Enfrentada con la anterior reflexión sobre la protección de los animales, se observa (i) el carácter cruento de determinados espectáculos taurinos, donde el derramamiento de la sangre y la muerte es parte consustancial de esa tradición en su núcleo artístico, y (ii) la desafección y el choque que esto puede provocar con determinado sistema de valores que puede tener un desigual asentamiento en el territorio del Estado. En ese contexto, su propio carácter no neutral, enfrentado a otros intereses sustantivos, y con una eventual desigual presencia y afección en las culturas de los distintos pueblos de España, determina que su protección no pueda ser reconocida con carácter omnímodo. Resultaría contradictorio defender que todos los intereses constitucionales, incluyendo los derechos fundamentales, no son absolutos y hacer aplicación del deber de protección de la cultura con carácter absoluto y con independencia de la naturaleza e implantación de la concreta manifestación cultural en los diferentes pueblos de España.

16. En conjunción con el carácter no neutral de la tauromaquia desde el sistema de valores que representa, el principal límite que puede predicarse de la pretensión de imponer la supremacía de esa protección cultural de la tauromaquia a nivel estatal contra cualquier otra consideración y decisión autonómica es el reconocimiento de la pluralidad de pueblos y culturas integrantes de Estado español y el respeto debido a su propio sistema de valores concretado en las normas que aprueba su órgano de representación política.

Ese elemento esencial de afección e identificación con el sistema de valores que puede representar la tauromaquia dentro de cada territorio ha sido la clave utilizada tanto por el Consejo Constitucional de Francia como por la Corte Constitucional de Colombia para resolver la polémica en torno a la posible pervivencia de los espectáculos taurinos como excepción a la prohibición general de la utilización de animales en espectáculos públicos cruentos. Así, la decisión del Consejo Constitucional de Francia núm. 2012-271 QPC, de 21 de septiembre de 2012, declaró constitucional que el art. 521-1 del Código penal francés

excluyera de la responsabilidad penal por delito de malos tratos a los animales las corridas de toros y las peleas de gallos, en la medida en que dicha exclusión solamente resultaba de aplicación en las partes del territorio nacional en los que la existencia de una tal tradición estuviera establecida de una manera interrumpida y para los solos actos que derivan de esta tradición. En el mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-666/10, de 30 de agosto de 2010, ante el cuestionamiento de la constitucionalidad de excepcionar de la prohibición de los malos tratos, entre otras, las corridas de toros, las novilladas, las becerradas o las peleas de gallos, estableció una solución interpretativa, acordando, entre otros aspectos, que dicha excepción permite "2) que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas".

A los efectos de determinar la existencia de ese elemento de afección e identificación con el sistema de valores culturales propio de determinadas manifestaciones de la tauromaquia, la evolución ya expuesta de la normativa autonómica en materia de espectáculos taurinos pone de manifiesto que —más allá de la pretensión de que la tauromaquia sea considerada una manifestación cultural general en toda la sociedad española y en el íntegro territorio estatal—, hay pueblos y nacionalidades integrados en España que han mostrado un nivel de desafección a ciertos elementos de esa tradición que no deberían haber sido desdeñadas por la opinión que ha terminado reflejada como sentencia del Tribunal Constitucional. No solo es la ya citada actitud abolicionista de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, expresada de manera muy temprana en la Ley 8/1991, de 30 de abril; sino también la actitud restrictiva y limitativa de la normativa catalana desde la Ley 3/1988, de 4 de marzo, y de la Illes Balears desde la Ley 1/1992, de 8 de abril; todas ellas consentidas y toleradas por el Estado.

A ello deben añadirse elementos estadísticos significativos reveladores de que la decisión ahora impugnada de no excluir de la prohibición de la utilización de animales en espectáculos públicos en Cataluña determinados espectáculos taurinos, además de estar en línea de coherencia con el sentido material restrictivo del ejercicio de una competencia exclusiva en materia de protección animal que había dado comienzo hacía 22 años, respondía

a una real desafección por el sistema de valores culturales que representan algunas manifestaciones de la tauromaquia.

En ese sentido, no puede dejar de mencionarse el progresivo declive que hasta la marginalización estaban teniendo las corridas de toros, como más genuina y acabada expresión de los espectáculos taurinos, en Cataluña en momentos previos a la aprobación de la normativa impugnada. En el año 2004, de las 810 corridas de toros celebradas en España solo 28 (3,5 por 100) lo fueron en Cataluña, manteniendo entonces en actividad las plazas de toros de Barcelona, con 12 corridas, Tarragona, con 7, Lloret de Mar, con 8 y Girona, con 1. En 2005, las corridas de toros celebradas en Cataluña se redujeron al 2,05 por 100 (16 sobre un total nacional de 781) y quedaban ya únicamente dos plazas en activo, la Monumental de Barcelona, con 15 corridas, y la de Tarragona, con una única corrida. En 2006, las estadísticas oficiales del Ministerio del Interior no computaron la celebración de ninguna corrida de toros en Cataluña. Desde 2007 y hasta la entrada en vigor de la normativa ahora impugnada solo se celebraron corridas de toros en la plaza de Barcelona y lo fueron en la cantidad de 15 sobre 953 en 2007 (1,6 por 100); 12 sobre 810 en 2008 (1,5 por 100); 14 sobre 648 en 2009 (2,2 por 100); 12 sobre 611 en 2010 (2 por 100); y 10 sobre 561 en 2011 (1,8 por 100). Esto es, desde 5 años anteriores a la entrada en vigor de la normativa autonómica controvertida solo una plaza de toros se mantenía en activo en el territorio catalán y su programación de corridas de toros no superó de media el 2 por 100 del total del Estado.

En contraposición a ello, hay que insistir en que la decisión autonómica no ha propiciado una completa exclusión de la globalidad de las manifestaciones de la tauromaquia en el territorio autonómico, sino que, intentando hacer compatibles los intereses concurrentes, ha mantenido determinadas manifestaciones de la tauromaquia que ha juzgado con el suficiente arraigo tradicional como son los correbous, pero prohibiendo cualquier elemento lesivo para el animal en su desarrollo.

17. En conclusión, aplicando el criterio de ponderación en la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad debería haberse concluido la constitucionalidad de la normativa autonómica impugnada. Desde una perspectiva competencial, las competencias exclusivas autonómicas en materia de espectáculos públicos y, especialmente, de protección de los animales, eran las más específicas y directamente concernidas en la materia regulada. Frente a ellas la competencia estatal de protección cultural no podía resultar prevalente ya que,

materialmente, la tauromaquia, en atención a su carácter no neutral desde determinados sistemas de valores culturales, solo podría ser considerada una manifestación digna de protección cultural en la globalidad del territorio nacional en la medida en que quedara acreditada una concreta afección e identificación con el sistema de valores culturales que representa, lo que no se verifica en la Comunidad Autónoma de Cataluña, entre otras a cuya normativa restrictiva o prohibitiva el Estado no ha dedicado atención, y en contraste con otras en la que la fuerte implantación de la tauromaquia como tradición cultural impediría la aplicación de una hipotética normativa estatal de signo contrario a la ahora esgrimida, aunque pretendiese apoyarse igualmente en la competencia estatal sobre protección de la cultura.

En última instancia, una imposición de protección cultural de la tauromaquia en todas sus manifestaciones y en toda la extensión del territorio del Estado como la pretendida mediante la Ley 18/2013 y asumida por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia no puede pretenderse prevalente con ese carácter omnímodo frente al reconocimiento de específicas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Cataluña con incidencia directa en materia de espectáculos taurinos, como son las relativas a la protección de los animales y espectáculos públicos, y el respeto debido 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.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil dieciséis.-Juan Antonio Xiol Ríos.-Firmado y rubricado.