

LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES SOBRE FESTEJOS
TAURINOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Eduardo Pflueger Tejero

Letrado de la Comunidad de Madrid

RESUMEN: Los ciudadanos demandan cada vez con más intensidad, su participación en los asuntos públicos que directamente les afectan. Las consultas populares municipales son uno de los instrumentos esenciales de participación política, que debe ejercerse en el marco legalmente establecido. Ejemplo de todo ello, es que actualmente se encuentra en el debate social, el alcance de la celebración de consultas populares para recabar la opinión del municipio sobre la celebración o no de los festejos taurinos, supuesto sobre el que debe decidirse si se trata de un asunto que afecta exclusivamente a los vecinos de un municipio o excede del ámbito local.

Abstract: The citizens demand every time with more intensity, its participation in the public matters that straight affect them. The municipal referenda are one of the essential instruments of political participation, which must be exercised in the frame legally established. Example of all this, the fact is that at present the society debate, the scope of the celebration of referenda to obtain the opinion about the municipality about the celebration or not of the bullfighting celebrations, assumption on the one that must decide if it is a question of a matter that affects exclusively the neighbors of a municipality or exceeds the local ambience.

Claves: consultas populares – participación política – competencias municipales – espectáculos públicos . / municipal referenda – political participation – municipal competitions – public entertainment.

LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES SOBRE FESTEJOS TAURINOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

1. Introducción. 2. El marco legislativo de las fórmulas de participación política de los ciudadanos. 3.- Los requisitos sustantivos de las consultas populares municipales. 4.- Los festejos taurinos, ¿un asunto de la competencia propia municipal y de carácter local, de especial relevancia para los intereses de los vecinos? 5.- Los festejos taurinos como Bien de Interés Cultural. 6.- Reflexión final.

1.- Introducción.

En una sociedad democrática avanzada, la participación ciudadana es uno de los aspectos fundamentales que refleja la madurez de un estado social y democrático de derecho. Los ciudadanos participan en la vida política, en los proyectos y toma de decisiones, de muy diversas maneras, y no solo a través de procesos electorales.

Por tradición cultural o social, España no ha sido proclive a la participación ciudadana directa en los asuntos públicos, que resulta arraigada en otros países como Suiza o los Estados Unidos. Sin embargo, en los tiempos actuales, la sociedad exige cada vez con más fuerza, mecanismos de participación en las decisiones administrativas y políticas, que no obstante, y como no puede ser de otra manera, deben ejercerse dentro del marco legalmente establecido.

No parece discutible que la participación activa de los ciudadanos, a través de consultas populares, encuestas de opinión o cualquier otro mecanismo que se establezca, acorta las distancias entre aquellos y sus representantes, y proporciona un conocimiento de la opinión social sobre determinados temas. Se han calificado como un mecanismo de

democracia participativa para la reducción de la desafección política¹, que no hace sino responder a las demandas de la ciudadanía.

Sin embargo, tales instrumentos no pueden convertirse, ni en un escudo para la toma de decisiones políticas de trascendencia, ni en la imposición de la opinión de un grupo de ciudadanos a la generalidad de ellos. El establecer los límites entre el “derecho a opinar” y la trascendencia de esa opinión, es labor del legislador al establecer el marco normativo en el que deben ejercerse las consultas populares.

Un interesante ejemplo de esta tensión, se refleja en torno a la celebración de festejos taurinos, espectáculos que pertenecen a nuestra tradición popular, muy vinculados a las fiestas populares municipales. En los tiempos actuales se ha intensificado el debate sobre recabar el parecer de los vecinos del municipio acerca de su celebración o no.

Conviene precisar ahora que, desde un punto de vista material, la expresión “festejos taurinos”, puede perfectamente englobar lo que se conoce bajo el concepto de “la Tauromaquia”, que si bien entendida como “el arte de lidiar toros”, según la Real Academia Española, también tiene un concepto legal que abarca multitud de manifestaciones; la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, “para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural”, nos ofrece una definición legal (referida a su ámbito de aplicación) en su artículo 1, que la define 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.”

¹ SAN JUAN ANDRÉS, FRANCISO y CALBUIG PUIG, MARÍA A., “*Las consultas populares locales una herramienta imprescindible para la Gestión Pública Local del siglo XXI*”, XII Congreso de la Asociación Española de ciencia política y de la Administración, Sevilla 2013.

2.- El marco legislativo de las fórmulas de participación política de los ciudadanos.

El ejercicio de la democracia no se agota en las elecciones. Colectivos o grupos sociales, o ciudadanos vinculados a un ámbito territorial, como el municipal, demandan cada vez con más fuerza su “derecho a ser oídos”, su legitimación para participar en el debate de los asuntos públicos.

Por su parte, los poderes institucionales impulsan en los tiempos actuales la apertura, la participación y la transparencia en la toma de decisiones de toda índole, administrativas y políticas.

Son los principios de buen gobierno, transparencia y participación ciudadana, que ya se reflejan en el ámbito comunitario, y cuyo máximo exponente es el Tratado de Lisboa², que introdujo diversas modificaciones en el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Hoy, el artículo 10 del Tratado de la Unión señala que: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.”

Del mismo modo, su artículo 11 expresa que: “las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”, igualmente que “mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”, añadiendo que la Comisión Europea “mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.”

Ya la Comunicación de la Comisión Europea de 25 de julio de 2001³, insiste en que la legitimación del sistema democrático, está íntimamente conectada con el principio de “buena gobernanza”, y considera que la sociedad civil desempeña un papel importante

² (2007/C 306/01)

³³ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “La gobernanza europea-. Un Libro Blanco” (Diario Oficial c 287 de 12 de octubre de 2001).

en la elaboración de las políticas comunitarias por lo que debe apoyar las acciones de las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en general.

En España, (prescindiendo de un análisis histórico⁴), la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, constituye un elemento esencial de nuestra organización política, que la Constitución Española (CE) consagra en su artículo 23.1: “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

Como señala la STC 119/1995, de 19 de julio, el artículo 23.1 CE no da cabida a todas y cada una de las modalidades de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sino únicamente al derecho fundamental de participación política "en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español". Por ello ha sido calificado como un verdadero derecho público subjetivo, de naturaleza privilegiada y cuya titularidad corresponde a los ciudadanos.⁵

Así, como expresa la precitada Sentencia, el derecho fundamental de participación política, en su vertiente de derecho electoral activo, puede ejercerse a través de representantes o directamente.

La participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes, es la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución, y abarca

⁴ Puede consultarse el interesante trabajo de: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, DIONISIO, “*El régimen de los festejos taurinos populares: evolución y regulación en dos siglos*”, publicado en “La Administración Pública entre dos siglos. Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar”, Manuel Arenilla Sáez (Coord.) y otros, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010.

⁵ URIARTE TORREALDAY, ROBERTO, “*Notas en torno a la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico.*” Universidad del País Vaco.

también la participación en el Gobierno de las Entidades en las que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución, es decir, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

Por su parte, la participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución, y que abarca diversos instrumentos.

Entre estos instrumentos, sin ánimo exhaustivo, puede mencionarse el referéndum en sus diversas modalidades que contempla la Constitución, en síntesis: el referéndum consultivo del artículo 92 sobre "decisiones políticas de gran trascendencia" (apartado 1); el referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica (artículo 151.1 de la Constitución); para la aprobación de un Estatuto de Autonomía (artículo 151.2.3ª y 5ª de la Constitución) o para su modificación (artículo 152.2 de la Constitución); el previsto con carácter facultativo en el procedimiento de reforma constitucional (artículo 167.3) o preceptivo cuando ésta afecte a determinados extremos de la Norma Fundamental (artículo 168.3); también la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 de la Constitución) y el régimen de concejo abierto (artículo 140 de la Constitución).

Junto al derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 CE, existen otros modos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que ni tienen la consideración de derecho fundamental, ni ostentan -de modo propio y estricto- naturaleza política. Se trata, por ejemplo, del mandato del artículo 9.2 CE a los poderes públicos para que faciliten "la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural", o el artículo 48 que establece la obligación de los poderes públicos de "promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural".

En otros casos la CE prevé formas de participación en ámbitos concretos, bien directamente o a través de un desarrollo legislativo posterior, por ejemplo: la participación en la programación de la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (artículo 27.5 y 7), la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas y

la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos (apartados a y c del artículo 105), o la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado (artículo 125).

Tampoco cabe olvidar el derecho de petición y la iniciativa legislativa popular (artículos 29 y 87.3 CE).

Como señala el Consejo de Estado siguiendo la jurisprudencia constitucional (Dictamen 964/2014), se define el referéndum como una especie del género de "consulta popular", caracterizado por las siguientes notas: 1) la participación directa en asuntos públicos por vía de referéndum queda restringida (STC 103/2008, de 11 de septiembre) a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras; 2) la competencia para la "autorización de consultas populares por vía de referéndum" es exclusiva del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.32^a de la Constitución; 3) el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una reserva de Ley Orgánica, puesto que el artículo 92.3 de la Constitución dispone que "una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución".

En el mismo sentido, expresa con claridad la STC 137/2015:

“Al referirse el art. 149.1.32 CE tanto a las “consultas populares”, en general, como a la institución del “referéndum”, la Constitución ha contemplado la posible existencia, junto a esta última institución, de otro tipo de consultas populares, cuyo fundamento y sentido difieren de los propios del referéndum. Así, desde la STC 119/1995, de 17 de julio, este Tribunal ha recordado (FJ 3) que mediante las distintas modalidades de referéndum, como forma de democracia directa, se produce un llamamiento directo al titular de la soberanía para la toma de decisiones políticas, participación política ésta que es una de las previstas, como derecho fundamental, en el art. 23.1 CE. El referéndum es, pues, un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos para el ejercicio de aquel derecho fundamental. Pero no es cauce para la

instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para aquella que normalmente se ejerce a través de representantes y que, de modo excepcional, puede ser directamente ejercida por el pueblo (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).”

En cambio, las consultas populares no referendarias continúa señalando el TC "son aquellas mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum", de forma que, a su través, "se articulan meras voluntades particulares o colectivas, pero no generales, es decir, no imputables al cuerpo electoral" (STC 103/2008 entre otras).

También en esta materia pueden verse los dictámenes del Consejo de Estado 943/1994, de 9 de junio y 1070/2001, de 21 de junio, este último sobre un proyecto de Real Decreto regulador del procedimiento de autorización por el Gobierno de la Nación de las consultas populares municipales, que no llegó a aprobarse.

De acuerdo con estas notas definitorias de la configuración constitucional del referéndum expuestas, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, en lo que atañe al presente estudio, excluye de su ámbito de aplicación (Disposición Adicional Única), “a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.”

Debemos acudir por tanto, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Su artículo 18 recoge como uno de los derechos y deberes de los vecinos, “pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley “(apartado f).

Además resulta esencial retener la dicción del artículo 71 LBRL, eje alrededor del que va a pivotar la cuestión que nos ocupa. La norma establece:

“De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.”

El precepto nos remite a la legislación de las comunidades autónomas, algunas de las cuales han aprobado diversa normativa referida a las consultas populares, tanto de ámbito autonómico como local, bien a través de su competencia estatutaria en la materia, o bien fundamentándose en la competencia sobre “administración local.”

En la Comunidad de Madrid, el artículo 27.1 del Estatuto de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EA), atribuye a la Comunidad, en el marco de la legislación del Estado, el desarrollo legislativo del régimen local. En virtud de tal competencia, se ha dictado la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 25 se refiere a las consultas populares, y regula únicamente, con respeto a la legislación básica, el procedimiento.

Dichos trámites, según el artículo 25 de la Ley 2/2003 consisten en: 1) Acuerdo del Pleno, que indicará con claridad los términos exactos de la consulta que se propone, 2) remisión a la Comunidad de Madrid la cual, previa comprobación de su procedencia, lo enviará a la Administración General del Estado, 3) autorización del Gobierno de la Nación, 4) convocatoria de la consulta por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante Decreto que contendrá, de conformidad con el acuerdo plenario, el objeto de la consulta así como el lugar y fecha de la misma; el Decreto, además de publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, será objeto de la máxima difusión para general conocimiento de los vecinos en los términos que reglamentariamente se determine.

Resulta interesante mencionar, siquiera en síntesis, cómo otras legislaciones autonómicas regulan el ejercicio de sus consultas populares, bien en el ámbito autonómico y/o en el local.

Así, la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía, las define como “el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante” y prohíbe que puedan someterse a consulta popular local, asuntos en los que alguna de las opciones a escoger “resulte contraria al ordenamiento jurídico” (lo que requiere un curioso ejercicio de legalidad “a priori”); tampoco la consulta podrá menoscabar “las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio” (artículo 1). Este tipo de leyes, no orgánicas, sobre las que no existe una previsión constitucional expresa, se han calificado como verdaderos referendos consultivos de ámbito local, sin carácter vinculante.⁶

En análogo sentido se pronuncia la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local en Navarra, cuyo artículo 2 establece: “La consulta popular de ámbito local es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos a través del cual se manifiesta la opinión de los vecinos de una localidad sobre asuntos de competencia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses. 2. En ningún caso podrá someterse a consulta popular local un asunto cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico. Asimismo, la consulta popular local no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio.”

En Cataluña, la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, define las consultas populares no referendarias, como “la convocatoria efectuada por las autoridades competentes, de acuerdo con lo que establece esta ley, a las personas legitimadas en cada caso para que

⁶ URIARTE TORREALDAY, ROBERTO, “Notas en torno a la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico.” Universidad del País Vaco.

manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación.” También distingue las consultas populares no referendarias de iniciativa ciudadana, procesos de participación ciudadana (que tienen por objeto garantizar el debate y la deliberación entre la ciudadanía y las instituciones públicas para recoger la opinión de los ciudadanos respecto a una actuación pública concreta en las fases de propuesta, decisión, aplicación o evaluación), y modalidades participativas (encuestas, audiencias públicas ciudadanas, foros de participación).⁷

Igualmente, mediante el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, el Gobierno de Canarias aprobó el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general, de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, en desarrollo de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. Conforme la norma reglamentaria, el Gobierno, a instancias del Presidente, podrá acordar la realización de consultas para recabar la opinión de la ciudadanía sobre cualquier asunto de interés general de competencia autonómica.⁸

Cabe señalar también, que la realización de consultas populares de ámbito autonómico, ha dado lugar actualmente a importantes fricciones entre el Estado y las comunidades autónomas, que han tenido que dirimirse ante el TC, de modo que este ha tenido la oportunidad de profundizar en los requisitos y límites de los referéndums y su distinción con las consultas populares, jurisprudencia constitucional a la que ya hemos referenciado.

Aunque no constituye objeto del presente trabajo, sí merece mencionarse:

⁷ Hay que tener en cuenta que la STC 31/2015, de 25 de febrero anula los preceptos que regulan la convocatoria por la Generalitat de Cataluña de consultas de carácter general por entender que, bajo esa denominación, lo que realmente se regula son los referendos, cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado; por tanto anula las dos primeras frases del art. 3.3 (“Las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5.”) y los apartados 4 a 9 del art. 16.

⁸ La STC 137/2015, de 11 de junio de 2015, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 9 a 26 del capítulo III del Reglamento, referidos a las “preguntas directas.”

La STC 147/2015, de 25 de junio, que declaró inconstitucional el Decreto del Gobierno de Canarias por el que convocó una “consulta ciudadana mediante pregunta directa”⁹. La STC 138/2015, de 11 de junio, que declaró inconstitucionales las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, catalanas y personas residentes en Cataluña para que manifestasen su opinión sobre el futuro político de Cataluña¹⁰. La STC 137/15, de 11 de junio, sobre el Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. STC 32/2015, de 25 de febrero, Decreto de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña publicado en el Anexo al Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 27 de septiembre de 2014. STC 31/2015, de 25 de febrero, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. STC 103/2008, de 11 de septiembre, contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

Como corolario, centrándonos en la problemática que nos ocupa, acerca de si resulta admisible que los ayuntamientos madrileños convoquen una consulta popular sobre la celebración o no de festejos taurinos, debemos partir por todo lo expuesto, que el supuesto nos sitúa ante una consulta popular no referendaria, de ámbito local, para cuya admisión deben darse los requisitos sustantivos del artículo 71 LBRL, y seguir el procedimiento que en su caso establezca la legislación autonómica.

3.- Los requisitos sustantivos de las consultas populares municipales.

⁹ La pregunta era: ¿cree usted que Canarias debe cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo?”.

¹⁰ La pregunta era: “¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado; quiere que ese Estado sea independiente.”?

Sobre el marco normativo expuesto, y su interpretación constitucional, debemos abordar a continuación, los requisitos exigidos para la admisión de las consultas populares municipales.

Conforme el artículo 71 LBRL ya citado, son requisitos esenciales para la admisión de una consulta popular, que el asunto sea “de la competencia propia municipal y de carácter local”, y que sea de “especial relevancia para los intereses de los vecinos”, en expresiones del citado precepto, y todo ello de acuerdo con la legislación del Estado y de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias sobre la materia.

Estos dos parámetros funcionan como un máximo y un mínimo para poder autorizar la consulta popular. Es decir, el asunto sometido a consulta debe por una parte ser competencia municipal y no exceder de su ámbito local, de modo que no afecte a un interés supramunicipal (máximo), y por otra parte, que, como mínimo, tenga una especial relevancia para el municipio.

Partiendo de que el artículo 137 de la Constitución española garantiza la autonomía de los municipios, entidades básicas de la organización territorial del Estado, que se hace efectiva a través de las competencias que les atribuyen la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas (al igual que establece el artículo 2 LBRL), el TS se ha referido en diversas ocasiones a los límites entre los que es necesario situar la admisión de las consultas populares municipales.

Así, en su Sentencia de 17 de febrero de 2000 (rec. 404/98):

“La consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de carácter local, por un lado, y que respecto de ellos el Municipio tenga competencias propias, por otro.”

En el mismo sentido, la Sentencia de 23 de septiembre de 2008 (rec. 474/2006):

“La lectura armonizadora de los artículos 1, 18.1 f) y 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, permite determinar que el concepto de competencias propias municipales, en cuyo ejercicio, los municipios, para preservar la garantía constitucional del principio de autonomía local, tienen la capacidad efectiva de ordenación y gestión y de promover las iniciativas que se consideren pertinentes dentro del marco legal, se corresponde con las atribuciones o el núcleo de competencias básicas encomendadas por la Ley a dichas Entidades locales, lo que no impide que, por la naturaleza de la materia o por su extensión, su titularidad o ejercicio sea concurrente con las competencias de planificación atribuidas a autoridades regionales o autonómicas, puesto que no necesariamente las competencias locales deben ser plenas o completas, de modo que quedan excluidos del objeto de las consultas populares municipales aquellos asuntos que, aun teniendo un carácter local y tratar de una materia que sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos, afecten a competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas o a aquellas competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuidas por delegación a los Entes locales.”

En adición a todo ello, para alcanzar la debida perspectiva del asunto que nos ocupa, no podemos dejar de referirnos a diversos supuestos en los que el Consejo de Ministros ha autorizado o denegado la solicitud de consulta popular, así como la casuística judicial que tales decisiones administrativas provocaron.

Sin ánimo exhaustivo, el Gobierno ha autorizado la realización de diversas consultas populares sobre: sistemas de recogida selectiva de residuos del municipio (Bergara, Guipúzcoa), la limitación de velocidad en determinadas calles del municipio (Pinoso, Alicante), la unificación de fiestas patronales (Torrelodones, Madrid), la recuperación del servicio de abastecimiento de agua (Galaroza, Huelva), la preservación de los terrenos del campo de fútbol para uso exclusivo de equipamientos y al planeamiento urbanístico municipal para que mantenga la calificación agrícola del denominado Llano de Can Limona (Olesa de Montserrat, Barcelona), la adscripción a la comarca del Solsonés (Biosca y Torá, Lleida), sobre la terminación o retirada y desmontaje de la cubierta de la plaza de

toros (Los Barrios, Cádiz), sobre la ubicación del mercado ambulante dominical (Cartes, Cantabria), sobre el día de celebración de las fiestas patronales (Alcublas, Valencia).

Por otra parte, el Consejo de Ministros denegó solicitudes de consultas populares acerca de: dejar sin efecto el desarrollo de la zona de Área Residencial Estratégica, (Olesa de Monserrat, Barcelona), sobre un proyecto de explotación minera de uranio (Retortillo, Salamanca), sobre la incineración para el tratamiento de residuos en Usúrbil (Guipúzcoa), si debe mantenerse la concesión otorgada a una empresa para la gestión de los servicios del ciclo integral del agua en el municipio (Cogollos Vega, Granada), sobre transporte urbano comarcal (Huarte, Navarra), relativa a que el Plan General de Ordenación Urbana recoja como uso autorizado del suelo el de la prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica Kuartango (Álava), sobre pozos para almacenar sustancias de alto potencial contaminante o para dedicar porcentajes del presupuesto a ayudas a asociaciones sociosanitarias y ONG de carácter social (Pinoso, Alicante).

Por su parte el Tribunal Supremo, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones, a raíz de los recursos que se plantearon contra algunas de las denegaciones de las consultas populares que se solicitaron y entre las que merece desatacarse algunas de ellas.

La STS de 17 de febrero de 2000 (recurso 404/98), confirmó el Acuerdo del Consejo de Ministros que denegó al Ayuntamiento de Algeciras la preceptiva autorización para la convocatoria de la consulta popular sobre la articulación del municipio y su entorno comarcal (Campo de Gibraltar) en la novena provincia andaluza.

La STS de 19 de noviembre de 2014, recurso 467/2013, denegó la celebración de la consulta popular relativa a que el plan general de ordenación urbana del municipio recoja como uso autorizado del suelo el de la prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (fracking). Se rechazó la celebración de la consulta al entender que versa sobre una materia respecto a la que el Ayuntamiento carece de competencias, por mucho que se enmarque dentro del ámbito de una competencia municipal como lo es el plan de ordenación urbana, ya que la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases de la planificación general de la actividad económica, ex artículo 149.1.13^a.

Por otra parte, el TS anuló el Acuerdo del Gobierno denegatorio de la autorización para convocar la consulta popular solicitada por el Ayuntamiento de Almuñécar, relativa a su plan general de ordenación urbana; mientras que el Consejo de Ministros acordó no autorizar la consulta sobre la base de tratarse de una competencia autonómica, el Tribunal sentó el criterio de que no es preciso que la resolución corresponda al Ayuntamiento, sino que cabe que se ejerzan competencias en concurrencia con otras Administraciones, y autorizó por tanto la consulta (STS de 15 de noviembre de 2012, recurso 546/2010).

Igualmente, la STS de 15 de noviembre de 2012 (recurso 546/2010), autorizó la consulta popular sobre la construcción del puerto deportivo en Castro Urdiales.

En todo caso, el acto de autorización del Gobierno no tiene otra referencia normativa, que el artículo 71 LBRL, que se configura como un verdadero acto administrativo de control, y no como una actuación del Gobierno no sujeta al derecho administrativo, potestad que no ha dejado de ser criticada como constitutiva de una injerencia en los asuntos locales.¹¹

En definitiva, nuestro sistema de atribución de competencias, hace necesario un examen caso por caso de los distintos supuestos sobre los que se pretende una consulta popular municipal. El “ámbito local” o la “relevancia”, no dejan de ser conceptos indeterminados, que es necesario conectar con lo que sea o no una materia de competencia local, lo que no ayuda a clarificar la cuestión.

4.- Los festejos taurinos, ¿un asunto de la competencia propia municipal y de carácter local, de especial relevancia para los intereses de los vecinos?

Conforme lo expuesto hasta ahora, las consultas populares locales, se ejercen conforme la legislación autonómica en la materia, y de conformidad en todo caso con el artículo 71 LBRL. Por otra parte, lo que constituya o no un asunto de competencia propia municipal y de carácter local, se encuentra lógicamente unido a la materia sustantiva sobre la que estamos tratando, en nuestro caso los festejos taurinos.

11

Sentados tales presupuestos, y de conformidad con el artículo 71 LBRL, resulta fácil en el caso que nos ocupa detectar la “especial relevancia”, que para el municipio tienen los festejos taurinos, fruto de una larga tradición en nuestro país, como expresión de la cultura popular, y que además suelen constituir una de las expresiones propias de las fiestas locales o patronales de muchos municipios. No parece necesario extendernos más sobre la existencia de tal requisito.

Sin embargo, que estemos ante un asunto de la competencia propia municipal y de carácter local, reviste una solución más compleja.

Las dos Administraciones con competencias legislativas, se han ocupado de regular los festejos taurinos en sus diversas manifestaciones, y amparadas en diversos títulos competenciales.

Al respecto no parece haber duda, que nos encontramos ante una competencia concurrente; las competencias exclusivas del Estado sobre orden público y seguridad ciudadana, así como la competencia para el fomento de la cultura (artículos 149.1.29ª y 149.2 CE), inciden en los espectáculos taurinos; en desarrollo de aquella se dictó la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, y se aprobó el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos. Ya desde su regulación inicial, la fiesta de los toros se consideró algo más que un mero espectáculo público, al ser sin duda un fenómeno cultural¹², lo que propició una normativa separada de la generalidad de los espectáculos públicos.

Respecto al ámbito cultural, cabe citar la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

¹² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, DIONISIO, “*Régimen jurídico de la fiesta de los toros en la Comunidad de Castilla y León*”, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 35, enero 2015.

Por último es necesario referirnos a la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. El objeto de la Ley es “regular la acción general de salvaguardia que deben ejercer los poderes públicos sobre los bienes que integran el patrimonio cultural inmaterial, en sus respectivos ámbitos de competencias” (artículo 1).

La norma define el concepto de patrimonio cultural inmaterial, como “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.” Entre ellos recoge: las artes y espectáculo, los usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales tradicionales, gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación, aprovechamientos específicos de los paisajes naturales, formas de socialización colectiva y organizaciones, y las manifestaciones sonoras, música y danza tradicional.

Baste decir en referencia a los que nos ocupa, que la protección que la Ley dispensa al patrimonio cultural inmaterial, se articula sobre la base de una “Declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial”, a que se refiere su artículo 5; dicha Declaración no se ha producido respecto de los festejos taurinos en la fecha del presente estudio, si bien su Disposición Final Sexta, hace referencia a la “Regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural”, señalando que: “Lo establecido en la presente ley 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.”

En el ámbito autonómico, las comunidades autónomas han asumido la competencia en materia de espectáculos públicos, con lo que en su regulación confluyen las propias del Estado sobre orden público y seguridad ciudadana, con las relativas a los primeros; a ello hay que añadir que en su desarrollo se han aprobado numerosas normas autonómicas reguladoras de los festejos taurinos.¹³

¹³ Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía. Decreto 65/2004, de 8 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula la celebración en Cantabria de espectáculos taurinos populares. Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos. Decreto 223/2004, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos. Decreto 183/2008, de 11 de noviembre, por el

Por tanto, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2003 (rec. 10761/1998), nos encontramos ante una competencia concurrente, la de espectáculos taurinos, de modo que, con respeto a la legislación estatal en materia de seguridad y orden público, el resto de su ámbito pertenece a las legislaciones autonómicas.

En el caso de la Comunidad de Madrid, hay que tener en cuenta que en virtud del artículo 26.1.30 de su EA, tiene atribuida la función legislativa plena en materia de espectáculos públicos, y los festejos taurinos constituyen una de sus manifestaciones. En el desarrollo de tal competencia, ha dictado diversa normativa, tanto en materia de espectáculos públicos como de festejos taurinos: Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, el Decreto 112/1996, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares.

Además, la Comunidad de Madrid tiene igualmente competencia exclusiva en materia de “Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación” (artículo 26.1.19 EA); en su desarrollo se aprobó la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, y en lo que nos atañe, el Decreto 20/2011, de 7 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se declaró Bien de Interés Cultural, en la categoría de Hecho Cultural, la Fiesta de los Toros en la Comunidad de Madrid.

La profusa normativa anteriormente citada, ya nos señala la importancia que la fiesta de los toros tiene para las dos Administraciones con competencias legislativas. Además, en la celebración de los espectáculos públicos taurinos, tanto la Administración autonómica como la local desempeñan diversas funciones, máxime cuando no solo se trata de un espectáculo público, sino que, normalmente, su celebración se incardina en los festejos

que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos (País Vasco). Decreto-Ley 2/2016, de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de las reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales en Castilla y León. Decreto 38/2013, de 11/07/2013, por el que se aprueba el Reglamento de los festejos taurinos populares de Castilla-La Mancha. Decreto 14/1999, de 8 de febrero, Reglamento de espectáculos taurinos populares de la Comunidad de Castilla y León.

populares municipales, como una actividad más de las fiestas locales, como parte de su propia cultura.

Los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, ejercen competencias sobre ocupación del tiempo libre y promoción de la cultura y equipamientos culturales (artículo 25.2.1) y m) LBRL), títulos estos últimos en los que podría basarse la justificación para considerar como de competencia local, la materia relativa a festejos taurinos. Igualmente, a su favor también se podría argumentar la existencia de diversas autorizaciones municipales que los ayuntamientos deben otorgar para la celebración de estos eventos.

En este sentido, el Reglamento de Espectáculos Taurinos (Real Decreto 145/1996), señala en su artículo 27 que “en Comunidades Autónomas que ostenten competencias en materia de espectáculos públicos, el órgano competente será el que determinen sus normas específicas. (...) Para los espectáculos que hayan de celebrarse en plazas no permanentes o en lugares de tránsito público será necesaria también la correspondiente autorización municipal.”

En el caso de Madrid, la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid (Ley 17/1997), establece que será necesaria autorización expresa de los respectivos Ayuntamientos para la celebración de los espectáculos y actividades recreativas que se realicen en el municipio con motivo de la celebración de fiestas y verbenas populares (artículo 20). No obstante, es importante señalar, que el Reglamento de Espectáculos Taurinos de la Comunidad de Madrid, establece que “la celebración de los espectáculos taurinos populares requerirá la previa autorización expresa del Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid” (artículo 9 D. 112/1996).

A la vista de ello, los ayuntamientos madrileños no pueden ampararse en la existencia de una competencia propia, en virtud de las autorizaciones que le competen por ser la fiesta de los toros un espectáculo público, cuando, en realidad, la autorización de estos festejos corresponde a la Comunidad de Madrid. Tampoco creemos que las competencias municipales sobre ocupación del tiempo libre y la promoción de la cultura, deban tener un carácter expansivo, que abarque lo relativo a los festejos taurinos.

Hay que recordar a este respecto, que las competencias municipales a que se refiere el artículo 25 LBRL, se ejercen “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”, como establece el precepto taxativamente, y ninguna ley atribuye a la Administración local competencias en materia taurina, por lo que tampoco puede sostenerse que la “celebración de festejos taurinos” sea una competencia propia local.

En este sentido puede verse por ejemplo, la STC 168/2004, de 6 de octubre:

“Ciertamente, la Ley de bases del régimen local atribuye a los municipios competencias en materia de «protección civil, prevención y extinción de incendios» [art. 25.2 c)], pero conviene no olvidar que el ejercicio de esta competencia, según dispone la propia Ley de régimen local, será «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». En aplicación de las normas constitucionales y estatutarias, la protección civil no se configura como una materia reservada a las corporaciones locales sino como un ámbito concurrente, reconociéndose a las Comunidades Autónomas unas potestades normativas, sin perjuicio de la intervención estatal cuando exista un interés supracomunitario general (STC 133/1990, FJ 10). Se trata, en todo caso, de una materia en la que los municipios ejercen sus competencias en los términos que defina el legislador estatal y autonómico, pero no de una materia reservada íntegramente a los mismos. Por consiguiente, desde la perspectiva sectorial no puede invocarse legítimamente la existencia de un ámbito material atribuido en exclusiva a las entidades locales que impida el ejercicio de la potestad tributaria autonómica.”

De este modo, el hecho, por otra parte indiscutible, de que los municipios ostenten competencias para autorizar sus fiestas populares, los espectáculos o actividades que dichas fiestas deban incluir, así como las funciones que ejercen en materia de espectáculos públicos que se celebren en su municipio, no implica necesariamente que los festejos taurinos, sean una “competencia propia municipal y de carácter local”,

requisitos que se exigen en el artículo 71 LBRL para poder ser objeto de la consulta popular que se pretende.

Así cabe entenderlo a la vista de la interpretación jurisprudencial anteriormente expuesta, sobre lo que debe entenderse por competencia propia municipal y de carácter local, en relación con la autonomía local.

Además, en este punto, es necesario tener en cuenta la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo de 2016, que declara inconstitucionales algunos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), y analiza, entre otras cuestiones, la modificación que dicha Ley efectúa del artículo 25 de la LBRL y las competencias de los municipios.

La conclusión es que, a partir de la LRSAL el ejercicio de competencias por los municipios va a estar sujeto a mayores requisitos y controles, lo que supone el inicio de una nueva línea de actuación en la materia. Establece al respecto la mencionada Sentencia:

“La LRSAL suprime las reglas habilitantes previstas en la anterior redacción de los artículos 25.1 y 28 de la LBRL. En particular, modifica la redacción del apartado 1 del artículo 25 con el fin de que la atribución de competencias “propias” quede sujeta a las exigencias de los apartados 2 a 5. Los municipios no pueden apoyarse en el artículo 25.1 para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La LRSAL deroga expresamente en paralelo el artículo 28 LBRL, conforme al que los Municipios podían “realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción del medio ambiente”.

No está de más recordar que, una de las pautas por las que se rige la LRSAL es “una competencia, una Administración”.

A este respecto, en nuestra Comunidad Autónoma, se ha dictado la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que, siguiendo la línea argumental citada, señala en su Exposición de Motivos:

“Ha de resaltarse también, como una de las novedades de la reforma, el hecho de que los Ayuntamientos en el futuro ya no podrán realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, lo que se había calificado como competencias concurrentes. Por tanto, los Municipios deberán ejercer únicamente las que les corresponden bien como propias, delegadas o distintas de éstas, si bien en este último supuesto sin incurrir en ejecución simultánea de la competencia con otra Administración Pública”.

La Ley 1/2014, establece, por tanto, el mismo criterio restrictivo que la LRSAL, en cuanto a las competencias que pueden ejercer los municipios, que no sean ni propias ni delegadas.

Bajo esta perspectiva, no puede afirmarse, que la celebración de festejos taurinos constituya una “competencia propia y de carácter local” (artículo 71 LBRL), en la que puedan ampararse las entidades locales para realizar una consulta popular sobre su celebración. Nótese además, que no debe tratarse solo de una competencia propia, sino que se añade la nota de que se trate de un asunto de carácter local, aspecto que constriñe aún más los requisitos para su admisión.

El régimen administrativo de la celebración de espectáculos taurinos, en el que está muy implicada la entidad local, no convierte a dicha actividad en un asunto de competencia propia, y, en todo caso, tampoco en un asunto de carácter local. La fiesta de los toros, como expresión de una tradición popular, trasciende el ámbito local para ser una manifestación cultural de ámbito autonómico y estatal.

Tal afirmación se apoya no solo en lo expuesto, sino que tiene su base en otro ámbito competencial, al que intencionadamente no nos hemos referido hasta ahora en profundidad, el cultural.

5.- Los festejos taurinos como Bien de Interés Cultural.

Ya se ha mencionado al citar la normativa aplicable, que la fiesta de los toros en la Comunidad de Madrid, constituye un Bien de Interés Cultural (BIC).

El ya citado Decreto 20/2011, señala en su apartado Primero: “Declarar Bien de Interés Cultural, en la categoría de Hecho Cultural, a favor de la Fiesta de los Toros en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo dispuesto en el Anexo del presente Decreto.”

En el citado Anexo, se recoge que: “El Hecho Cultural objeto de la presente declaración es la Fiesta de los Toros en la Comunidad de Madrid, que comprende las corridas que se ofrecen al público en plazas de toros, estables o portátiles, según la normativa vigente, que es heredera de las reglas establecidas a partir del siglo XVIII, que, según Ortega y Gasset, conformaron rigurosamente un espectáculo "sometido a reglas de arte y normas de estética”, y tras una introducción histórica expresa que:

“No cabe duda de que la Fiesta de los Toros está en la cultura española y en la cultura mediterránea desde tiempo inmemorial y es necesario que sigan siendo una referencia de nuestra singularidad, tanto a nivel nacional como de la Comunidad de Madrid.

La decisión de declarar la Fiesta de los Toros como Bien de Interés Cultural está fundada en la creencia de que el toreo es un compendio de las Bellas Artes, inserto en nuestra memoria y conciencia colectiva como pueblo, siendo un referente singular y privilegiado de nuestro patrimonio cultural.

Es por ello que la Comunidad de Madrid entiende que procede proclamar que los toros y la celebración popular del toreo son un bien cultural, y establecer como objetivo deseable que por parte de una organización supranacional como la UNESCO, encargada de velar por la preservación espiritual y material de bienes, ya sean obra del hombre o de la naturaleza, se proceda a su declaración como Patrimonio de la Humanidad.

La Comunidad de Madrid quiere declarar la Fiesta como un bien de interés cultural, planteando esta declaración en términos positivos, ya que no pretende obligar a nadie ni prohibir nada, sino hacer un reconocimiento normativo de su importancia social y patrimonial.

Es nuestro deseo al declarar la Fiesta de los Toros como Bien de Interés Cultural acreditar una expresa voluntad política de procurar que el disfrute y fomento de esta fiesta de origen popular esté garantizado entre los ciudadanos de la Comunidad de Madrid, lo que además queda plenamente justificado si tenemos en cuenta que es la Comunidad que organiza mayor número de espectáculos de toda España, representando el 16 por 100 de ellos, lo que permite acreditar la honda raigambre que la Fiesta tiene entre los madrileños.”

El Decreto hace hincapié en el arraigo histórico, la justificación ganadera, económica y ecológica, y otorga como decíamos la consideración de BIC en la categoría de Hecho Cultural, a la fiesta de los toros. Ello supone que esta goza de la máxima protección jurídica a los efectos previstos en la LPHCM, como “Patrimonio Cultural Inmaterial”, por lo que, conforme su artículo 33:

- “1. El Patrimonio Cultural Inmaterial de la Comunidad de Madrid comprende tanto tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos y conocimientos o prácticas vinculadas a la artesanía tradicional propias de su territorio.
2. Con el fin de conocer y proteger el Patrimonio Cultural Inmaterial de la Comunidad de Madrid, la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico promoverá su estudio y configurará un inventario sistemático.
3. Las manifestaciones más significativas del Patrimonio Cultural Inmaterial que sean declaradas Bien de Interés Cultural o de Interés Patrimonial en la categoría de Hecho Cultural serán protegidas mediante su estudio y documentación pormenorizada con el objeto de garantizar su memoria y transmisión a las generaciones venideras.”

En definitiva, esta consideración de la fiesta de los toros como BIC, y por tanto constitutivo del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, implica que no podamos considerar que nos encontremos ante una cuestión de competencia municipal y de carácter local.

Pero es que además, la Tauromaquia constituye “patrimonio cultural de todos los españoles”, no solo de los madrileños, pues así se configura en la normativa estatal. Ya la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, recoge que:

“La Tauromaquia forma parte del patrimonio histórico y cultural común de todos los españoles, en cuanto actividad enraizada en nuestra historia y en nuestro acervo cultural común, como así lo demuestran las partidas de Alfonso X el Sabio, que ya en el siglo XIII contemplaban y regulaban esta materia.

Las fiestas o espectáculos taurinos, incluyen no sólo a las corridas de toros sino un numeroso conjunto de tradiciones y festejos populares vinculados al mundo del toro, que a su vez comprenden lo que hoy entendemos por «Tauromaquia». Todo esto es signo de identidad colectiva, y ello justifica que su preservación corresponda y competa a todos los poderes públicos.

El carácter cultural de la Tauromaquia es indiscutible y merece ser preservado como un tesoro propio de nuestro país, rico en culturas distintas. (...) La Tauromaquia es una manifestación artística en sí misma desvinculada de ideologías en la que se resaltan valores profundamente humanos como puedan ser la inteligencia, el valor, la estética, la solidaridad, o el raciocinio como forma de control de la fuerza bruta. A ello hay que añadir que forma parte de la cultura tradicional y popular, como conjunto de las manifestaciones, conocimientos, actividades y creencias pasados y presentes de la memoria colectiva, siendo uno de los puntos de referencia a partir del cual las iniciativas de la sociedad se enmarcan en un contexto configurador de la identidad nacional propia, arraigada en una pluralidad de formas de expresión popular. (...) La sociedad española es muy diversa y dentro de esa diversidad encontramos grandes aficionados y a su vez muchos ciudadanos que han manifestado su preocupación por el trato que reciben los animales durante los espectáculos taurinos. Conscientes de la heterogeneidad de la sociedad, también debemos admitir que, actualmente, existe un consenso en la aceptación mayoritaria del carácter cultural, histórico y tradicional de la Tauromaquia como parte esencial del Patrimonio Histórico, Artístico, Cultural y Etnográfico de España. Como tal, es responsabilidad de los

poderes públicos asegurar la libertad del creador y, en este caso, del desarrollo de cualquier expresión artística, como es la Tauromaquia, y el respeto hacia ella (...). Ahora bien, lo que sí podemos afirmar es que la Tauromaquia conforma un incuestionable patrimonio cultural inmaterial español, que no ostentamos en exclusiva, sino que compartimos con otros lugares como Portugal, Iberoamérica y el sur de Francia.”

La Ley 18/2013, también expresa en su artículo 5 “medidas de fomento y protección en el ámbito de la Administración General del Estado” al amparo de diversos títulos competenciales, todo ellos citados en su artículo 5:

- Artículo 44.1: Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho;
- Artículo 46: Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el 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 ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio;
- 149.1, reglas 1ª y 28ª: regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación;
- 149.2: sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

Todo ello implica mandatos concretos a los poderes públicos a fin de: garantizar la conservación de la Tauromaquia y promover su enriquecimiento de acuerdo con el artículo 46 CE, como patrimonio cultural de todos los españoles, tutelar el derecho de todos a su conocimiento, acceso y libre ejercicio en sus diferentes manifestaciones, el impulso de normas y actuaciones que fomenten el principio de unidad de mercado, responsabilidad social y libertad de empresa en el ámbito de la Tauromaquia, entre otros (artículos 2,3 y 5 de la Ley 18/2013).

Cabe señalar, que no se trata aquí, de si un municipio puede o no prohibir, limitar o condicionar los festejos taurinos, sino lo que es objeto de este estudio, es la adecuación a derecho de la realización de consultas populares sobre aquellos al amparo de la legislación vigente. Podrá ser o no criticable la regulación, pero lo cierto es que la cuestión debe ser resuelta dentro de ese marco normativo.

Y a la vista de su examen, las entidades locales carecen de títulos competenciales que fundamenten la consideración de la fiesta de los toros como una competencia local, o una actividad circunscrita al ámbito local. Como decíamos, corresponde al Pleno de cada Ayuntamiento autorizar o no la fiestas populares y dentro de ellas en su caso, decidir si se incluyen espectáculos taurinos (al menos hasta que una “Declaración de manifestación representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial”, a que se refiere la Ley 10/2015, no recoja en su caso lo contrario), pero ni ello, ni las competencias municipales sobre la ocupación del tiempo libre y promoción de la cultura y equipamientos culturales (artículo 25.2.1) y m) LBRL), convierten la celebración de los festejos taurinos en una cuestión de competencia municipal y carácter local, en el sentido del artículo 71 LBRL, pues tanto uno como otro se ven ampliamente superados por el interés autonómico y estatal que confluyen en la celebración de las actividades taurinas.

6.- Reflexión final.

Queda mucho camino por recorrer. Lo que es o no una materia sobre la que sea admisible una consulta popular municipal, estará en muchos casos, como en el presente, sujeta a diversas interpretaciones mientras se mantenga la regulación actual.

Quizás además no sea justo, que los vecinos de un municipio no puedan pronunciarse sobre si en su pueblo o ciudad, quieren que se celebren festejos taurinos, o mejor dicho, no puedan hacerlo a través de una consulta popular. Sin embargo, tampoco cabe admitir un derecho a decidir ilimitado, que pueda quebrar las reglas de convivencia acordadas por la mayoría frente a la opinión de las minorías, o sustituir decisiones de trascendencia política o social que deben pertenecer a los procesos electorales.

De todos modos, no cabe duda que en la regulación actual se refleja un recelo hacia el ejercicio de la participación ciudadana en los asuntos de ámbito local a través de consultas populares, que quizás ya se compadece mal con los tiempos actuales.

En todo caso, lo que aquí se ha sostenido, es que con la legislación vigente y la interpretación jurisprudencial tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, la celebración de los festejos taurinos en la Comunidad de Madrid, está lejos de poder ser considerada una competencia propia municipal y de carácter local. Las manifestaciones culturales, como la fiesta de los toros, intrínsecamente ancladas - se comparta o no -, en la cultura popular, implican necesariamente a nuestro juicio, la imposibilidad de constreñir al ámbito local la cuestión que nos ocupa.

Junio de 2016

Eduardo Pflueger Tejero

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, DIONISIO, *“El régimen de los festejos taurinos populares: evolución y regulación en dos siglos”*, publicado en *“La Administración Pública entre dos siglos. Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar”*, Manuel Arenilla Sáez (Coord.) y otros, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, DIONISIO, *“Régimen jurídico de la fiesta de los toros en la Comunidad de Castilla y León”*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 35, enero 2015.

GUILLEM CARRAU, JAVIER; *“La buena administración en la UE tras el Tratado de Lisboa: ¿más por menos?”*, Universidad Cardenal Herrera, CEU San Pablo.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, JOSÉ LUIS, “*Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum*”, Fundación democracia y gobierno local, Anuario del Gobierno Local, 2010.

PLASENCIA, PEDRO, “*La fiesta de los toros. Historia, régimen jurídico y textos legales*”, Ed. Trotta, 2000.

SAN JUAN ANDRÉS, FRANCISO y CALBUIG PUIG, MARÍA A., “*Las consultas populares locales una herramienta imprescindible para la Gestión Pública Local del siglo XXI*”, XII Congreso de la Asociación Española de ciencia política y de la Administración, Sevilla 2013.

URIARTE TORREALDAY, ROBERTO, “*Notas en torno a la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico.*” Universidad del País Vasco.