

En Logroño, a 14 de noviembre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

72/17

Correspondiente a la consulta, formulada por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, sobre la *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (PILP) para la protección, difusión y promoción de la tauromaquia en La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, el expediente parlamentario elaborado con respecto a la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (PILP), acompañada de los siguientes documentos:

-Acuerdo, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, adoptado en su reunión del día 9 de enero de 2017, por el que toma en consideración, al cumplir los requisitos exigidos en la Ley autonómica 3/1985, de 20 de mayo, la indicada PILP, para la *Protección, difusión y promoción de la tauromaquia en La Rioja*, presentada por una Comisión promotora constituida por varios ciudadanos. La PILP consta de un Preámbulo, articulado y una Disposición Adicional sobre la fecha de su entrada en vigor (BOPLR núm. 90, de 17 de enero de 2017, Serie A).

-Certificado, expedido por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), en su condición de Secretaria de su Consejo de Gobierno, del Acuerdo adoptado por dicho Consejo, en su reunión de 1 de abril de 2016, manifestando su conformidad a la toma en consideración.

-Acuerdo, del Pleno del Parlamento de La Rioja, adoptado en sesión de 30 de marzo de 2017, por el que toma en consideración la citada PILP (BOPLR núm. 108, de 31 de marzo de 2017, Serie A).

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento, adoptado en reunión de 6 de abril de 2017, por el que se ordena remitir a la Comisión parlamentaria de Desarrollo Económico e Innovación la iniciativa de referencia y abrir plazo de presentación de enmiendas (BOPLR núm. 111, de 10 de abril de 2017, Serie A).

-Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Desarrollo Económico e Innovación, adoptado en su reunión celebrada el día 22 de junio de 2017, por el que se ordena la publicación de las enmiendas y la calificación de las mismas efectuadas por aquella, referidas a la PILP (BOPLR núm. 137, de 30 de julio de 2017, Serie A).

-Designación de miembros por los Grupos parlamentarios, en la reunión de 4 de septiembre de 2017 de la Comisión de Desarrollo Económico e Innovación, integran la Ponencia que ha de informar la PILP (BOPLR, núm. 143, de 11 de septiembre de 2017, Serie A).

-Informe de la Ponencia, adoptado en su reunión del día 3 de octubre de 2017, sobre la PILP (BOPLR núm. 150, de 5 de octubre de 2017, Serie A).

-Dictamen, de la Comisión de Desarrollo Económico e Innovación, adoptado en su reunión de 9 de octubre de 2017, con el texto de la PILP, junto con designación de Diputada para la presentación al Pleno de dicho dictamen (BOPLR núm. 151, de 11 de octubre de 2017, Serie A).

-Escrito de 10 de octubre de 2017, suscrito por los Portavoces de todos los Grupos parlamentarios presentes en la Cámara, instando a la Mesa solicitud de informe a este Consejo.

-Resolución, de la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento, de fecha 13 de octubre de 2017, por la que se publican las enmiendas presentadas por los Grupos parlamentarios con derecho a su defensa ante el Pleno (BOPLR, núm. 152, de 13 de octubre de 2017, Serie A).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por Resolución de 16 de octubre de 2017, registrada de entrada en este Consejo el siguiente día 18, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, vistos los Acuerdos, de 25 de noviembre de 2016, de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, así como el escrito, de los Grupos parlamentarios *Popular, Socialista y Ciudadanos*, de 13 de octubre de 2017, solicita a este Consejo Consultivo la emisión de dictamen sobre la PILP antes citada.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 18 de octubre de 2017, registrado de salida el mismo día, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y su ámbito

1. El art.102.1 del vigente Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001 (RPR'01), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de dictamen al Consejo Consultivo sobre los Proyectos de Ley. Asimismo, la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC'01), en su art. 10.3, encomienda a este Consejo la función de prestar *“asistencia al Parlamento de La Rioja, cuando así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

Asimismo, como hemos indicado en nuestro reciente D.2/17, esa facultad conferida por el art. 102.1 RPR'01 en relación con los Proyectos de Ley, resulta igualmente aplicable a las Proposiciones de Ley (naturaleza que tiene la de iniciativa legislativa popular que nos ocupa), las cuales, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPR'01).

2. En lo que se refiere a las características de nuestro dictamen en estos casos, el mismo art 102.1 RPR'01, en su última parte, expresamente establece que, *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*.

3. Y, asimismo, en lo relativo a su contenido, dados los implícitos pero evidentes términos en que nos ha sido solicitado, ha de estar dirigido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora (LCC'01), a *“velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Más en particular -y como ya sostuvo este Consejo en su dictamen D.1/96 en interpretación del entonces vigente art. 98.1 a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración pública de La Rioja- *“el dictamen*

del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre Propositiones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía (actualmente en su redacción de 1999, EAR'99), lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse «bloque de la constitucionalidad»- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas”.

4. Dicho lo anterior, y como hemos manifestado en nuestro precitado y reciente dictamen D.2/17, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad *formal* de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia (arts. 29.1 y 29.2 RPR'01), a la Mesa (arts. 28.1, a) y 28.1, e) RPR'01), o a los Letrados del Parlamento (arts. 165 y 166 RPR'01).

En este caso, la Proposición de Ley debe su origen, como señalamos, a una iniciativa legislativa popular, por lo que la Mesa del Parlamento ha ejercido esas funciones por medio del Acuerdo de 9 de enero de 2017 (BOPLR núm. 90, de 17 de enero de 2017, Serie A), en el que fiscalizó el cumplimiento, en este caso, de los requisitos establecidos por la Ley 3/195, de 20 de mayo, de Iniciativa legislativa popular del pueblo riojano.

Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre otras cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario diferentes de aquella respecto de las que se ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

5. Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación de la PLIP al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto de la Proposición de Ley

1. Como hemos indicado en nuestro D.2/17, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuya Proposición se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. Para este análisis, consideramos conveniente transcribir el texto de la PILP tal como lo recoge el Dictamen de la Comisión publicado en el BOPL núm. 151, de 11 de octubre de 2017, Serie A, prescindiendo del Preámbulo y de la DF 2ª sobre entrada en vigor:

Artículo 1. Se entiende por tauromaquia toda manifestación cultural, artística o popular ligada al toro bravo. La Rioja es tierra de tradición taurina y la tauromaquia forma parte de nuestras raíces culturales.

Artículo 2. La tauromaquia debe ser protegida en el marco de la legislación vigente.

Artículo 3. El Gobierno de La Rioja, en el desarrollo de sus funciones, deberá proteger, promover y difundir la tauromaquia, debido a su carácter cultural.

Disposición Final Primera. Se faculta al Gobierno de La Rioja al desarrollo de la presente ley y de la regulación de la actividad de la tauromaquia en el ámbito de sus competencias y, de manera expresa, sobre espectáculos taurinos y protección animal.

Como es de ver, la PILP se presenta como una norma genérica, meramente declarativa o programática, pero sin establecer concretos planes o programas de actuación, y de escaso contenido jurídico, si se entiende por tal la implantación de concretos derechos y obligaciones exigibles; ya que se limita a efectuar una definición del concepto legal de tauromaquia (art. 1.1), un reconocimiento de ésta como tradición integrante de la realidad socio-cultural riojana (art. 1.1), un mandato de protección legal de la misma, mediante una remisión indefinida a la legislación vigente (art. 2), otro mandato genérico al Ejecutivo para la protección, promoción y difusión de la tauromaquia (art.3) y una habilitación al Ejecutivo para el desarrollo ulterior, incluso en la vertiente de espectáculos y protección animal (DF 1ª).

3. Siendo así el contenido de la PILP, no cabe duda de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para legislar al respecto, al amparo de diversos títulos competenciales contenidos en el vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), como son: i) el art. 7.2, que atribuye a los poderes públicos de la CAR competencia para “*facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida... cultural y social*”, así como la “*defensa y protección de los valores culturales del pueblo riojano*”; ii) el art. 8.1.23, que confiere a la CAR competencia exclusiva en materia de “*cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de La Rioja*”; iii) el art. 8.1.26, que confiere a la CAR competencia exclusiva en materia de “*patrimonio...cultural...de interés*

para La Rioja”; y iv) el art. 8.1.29, que confiere a la CAR competencia exclusiva en materia de “espectáculos”.

La referencia a la “*protección animal*” efectuada en la DF 1ª de la PILP encontraría amparo en los diversos títulos estatutarios que examinamos detenidamente en nuestro reciente dictamen D. 2/17, al que nos remitimos (puesto que precisamente versaba sobre una PILP en materia de protección animal) y en que afirmábamos que, si bien dicha materia no está contemplada expresamente en el EAR’99, sin embargo se trata de un título competencial de carácter transversal que es resultado de la confluencia de otros varios que citábamos expresamente, entre ellos el art. 9.1, que atribuye a la CAR competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de “*protección del medio ambiente y normas adicionales de protección*” del mismo.

4. Ahora bien, que la CAR tenga indudable competencia para legislar sobre las materias que constituyen el contenido de la PILP que nos ocupa, no impide que también el Estado central disponga títulos competenciales que le habiliten al respecto, como son: i) el art. 149.2 CE, que, sin perjuicio de las competencias autonómicas, habilita al Estado central para el “*servicio de la cultura como deber y atribución esencial*”; ii) el art. 149.1.28 CE, que le confiere competencia para la “*defensa del patrimonio cultural...español...*”; y iii) el art. 149.1.29 CE, que le habilita en materia de “*seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas...*”.

A) Este último título precitado, el de seguridad pública, era el que, en épocas preconstitucionales y en el marco de un Estado unitario, amparaba tradicionalmente la ordenación de los espectáculos taurinos e incluso la regulación misma (*lex artis*) de la tauromaquia, como una especie más de la “policía de espectáculos”.

Así, prescindiendo de más remotos antecedentes, estuvo muchos años vigente en todo España la OM de 15 de marzo de 1962, por la que se aprobó el Reglamento de espectáculos taurinos (RET’62), que, si bien podía entenderse dictado bajo la cobertura de la entonces vigente Ley de orden público, al entrar en vigor la CE, más pareció un “reglamento independiente”, por lo que las infracciones y sanciones previstas en el mismo carecían, como reiteró la jurisprudencia, del rango normativo exigido por el principio de legalidad penal y sancionadora establecido por el art. 25 CE.

Ello obligó a dictar la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, de potestades administrativas relativas a la preparación, organización y celebración de espectáculos taurinos (LET’91), que fue desarrollada por el Reglamento estatal aprobado por RD 176/1992, de 28 de febrero (RET’92), y por la OM de 7 de mayo de 1992, sobre reconocimiento *post-mortem* de reses bravas (para luchar contra el fraude del llamado “afeitado”, que lesiona el derecho de los espectadores, como consumidores o usuarios del

espectáculo, a la percepción íntegra del mismo). Dicho RET'92 fue luego sustituido por un nuevo Reglamento, aprobado por RD 145/1996, de 2 de febrero (RET'96), el cual, a su vez, fue modificado por RD 2283/1998, de 23 de octubre.

Como quiera que sólo las CCAA constituidas por la vía rápida del art. 151 CE, así como Navarra y País Vasco (dotadas de Policía autonómica propia), estaban estatutariamente habilitadas en materia de orden público y seguridad ciudadana, se entendió que sólo ellas podían legislar en materia de tauromaquia, cosa que hicieron muy escasamente ya que el consenso constitucional era el de mantenimiento de esta materia en la órbita de actuación normativa estatal.

Entre dicha escasa normativa destacan, por ejemplo, los Reglamentos de espectáculos taurinos de Navarra (Decreto foral 249/1992, de 29 de junio) y del País Vasco (Decreto 281/1996, de 3 de diciembre, actualmente sustituido por Decreto 183/2008, de 11 de noviembre, modificado por Decreto 124/2016, de 27 de abril).

B) El panorama comenzó a cambiar cuando, en ejecución de un Pacto autonómico entre los grandes Partidos nacionales, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CCAA, atribuyó, al amparo del art. 150.2 CE, a las CCAA que habían accedido a la autonomía por la vía (“lenta”) del art. 143 CE, competencia en materia de espectáculos públicos, la cual fue seguidamente incorporada, mediante sendas reformas, a los distintos Estatutos de Autonomía, dejando así abierta la posibilidad de que todas las CCAA legislasen en materia de tauromaquia y otros espectáculos públicos.

Sin embargo, la mayor parte de las normativas aprobadas se refirió sólo a espectáculos taurinos tradicionales, de lo que es ejemplo La Rioja, que aprobó un Reglamento de espectáculos taurinos tradicionales (Decreto 30/1996, de 31 de mayo, modificado por Decretos 45/97, de 29 de agosto y 42/2002, de 31 de julio) y otro de espectáculos taurinos populares (Decreto 27/2011, de 8 de abril, modificado por Decretos 12/2012, de 20 de abril, 29/2014, de 4 de julio y 31/2016, de 29 de julio).

Además, la ratificación por España en 2006 de la Convención de la UNESCO, firmada en París de 3 de noviembre de 2003, para la salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2007), reveló que la tauromaquia podía ser considerada, no sólo una actividad incluida en la esfera competencial de la “policía de espectáculos públicos”, sino, además, como un bien integrante del patrimonio cultural inmaterial de España.

Pero los arts. 46 y 47 de la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio histórico español (LPH'85), desarrollada por su Reglamento, aprobado por RD 111/1986, de 10 de enero (RPH'86), sólo contemplaban actividades genéricamente relacionadas con la cultura tradicional, sin aludir específicamente a la tauromaquia.

C) Esta última circunstancia fue aprovechada por la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, para modificar el art. 6 del Texto refundido de la Ley catalana de protección a los animales, aprobado por Decreto legislativo 2/2008, para prohibir las corridas de toros en Cataluña, amparándose en los títulos competenciales estatutarios sobre espectáculos públicos y protección de los animales, así como en la falta de tradición taurina en la cultura catalana.

El Estado central reaccionó, por un lado, aprobando, primero, la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, de regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural (LTPC'13), y, después, la Ley 10/2015, de 26 de mayo, de salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial (LPCI'15); y, por otro, recurriendo de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional (TC), la precitada Ley catalana 29/2010.

Por ello, la LPCI'15, en su DF 1ª, modificó el art. 1.2 de la LPH'85, para incluir en el patrimonio histórico español a los bienes integrantes del patrimonio cultural inmaterial; y, en su DF 6ª, mantuvo expresamente la vigencia de la LTPC'13; debiendo destacar que ambas Leyes se dictaron, por lo que afecta a la tauromaquia, al amparo de las competencias conferidas al Estado central en los precitados arts. 149.1.28 (sobre patrimonio cultural en especial) y 149.2 (sobre cultura en general) de la CE.

D) Por su parte, el TC resolvió el precitado recurso de inconstitucionalidad mediante su STC 177/2016 en la que declaró inconstitucional la supresión de las corridas de toros en Cataluña, por entender que resultaba contraria a la protección del patrimonio cultural español instrumentada por el Estado central con carácter general para todo el territorio nacional.

En la Sentencia el Alto Tribunal aplicó la doctrina de la concurrencia de competencias por él sentada en Sentencias anteriores, concretando que:

*“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 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. 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”.*

E) El debate en el seno del TC para aprobar esta STC 177/16 fue intenso ya que contiene dos votos particulares en el sentido de que, si bien el título competencial del Estado central para regular la cultura en general conforma una competencia exclusiva pero concurrente con la también exclusiva de las CCAA sobre la misma materia; sin embargo,

dicho título en materia de cultura es genérico y no comprende el específico para regular el patrimonio cultural, el cual conforma una competencia exclusiva y no concurrente; por lo que, según estas opiniones, el Estado central no podía desconocer los títulos competenciales más específicos de Cataluña (*lex specialis*) para regular sus propias tradiciones culturales, máxime cuando las Leyes estatales específicamente dictadas para regular el patrimonio cultural inmaterial y considerar a la tauromaquia incursa en el mismo eran posteriores en fecha (*ius superveniens*) a la Ley catalana de supresión de las corridas de toros en territorio catalán.

Pero la mayoría del TC no siguió esas opiniones discrepantes y declaró inconstitucional la Ley catalana 28/2010, al entender que la tauromaquia, no sólo es un espectáculo público (STC 148/00) que pueda ser objeto, normalmente, de la policía administrativa ordinaria (STC 313/94) o, en ocasiones, de la policía administrativa especial de seguridad y orden público (STC 54/90), de suerte que sólo quepa regularla al amparo de los títulos competenciales sobre policía de espectáculos; sino que también es una manifestación del patrimonio cultural inmaterial de España, que puede ser regulada, tanto por el Estado central como por las CCAA, al amparo de los títulos competenciales en materia de cultura y defensa del patrimonio cultural, al ser la cultura una competencia concurrente (como ya había declarado el propio TC en sus SS 49/84, 157/85, 106/87, 31/10 y 122/14, entre otras). Así, expresa la STC 1777/16 que:

“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 pues, como concluimos en la STC 49/1984 (RTC 1984, 49), FJ6, la lectura del art. 149.2 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; 157/1985, de 15 de noviembre; y 106/1987, de 25 de junio). 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 (RCL 2006, 1450)) 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”.

La argumentación de la STC 177/16 se fundamenta, pues, por un lado, en el carácter general y concurrente de la competencia en materia de cultura, que no puede ser excepcionada por la competencia autonómica exclusiva en materia de defensa del propio patrimonio cultural; por otro, en la necesidad de atender, al efectuar el juicio sobre constitucionalidad, a la legislación vigente en el momento de dictar el fallo y no a la que lo estaba en el momento de dictarse la Ley impugnada.

Pero, la explicación técnica de lo que, en rigor, entraña esta STC es más profunda, pues, como se ha señalado doctrinalmente, entraña una aplicación concreta de la regla constitucional, contenida en el art. 149.3 CE, de prevalencia del Derecho estatal sobre el autonómico en materias que sean objeto de una competencia concurrente y en las que ambas regulaciones sean contradictorias. Dicha prevalencia conlleva un efecto de desplazamiento de la legislación autonómica que resulte ser contradictoria con la regulación estatal sobre la misma materia.

F) Aplicando esta doctrina de la STC 177/16 no sólo al caso concreto de la (inconstitucional) supresión autonómica de las corridas de toros, sino, con carácter general, a la regulación de cualesquiera otros aspectos de la tauromaquia, es claro que tanto el Estado central como las CCAA pueden regularlos, al amparo de sus títulos competenciales respectivos en materia de cultura; aunque teniendo en cuenta que, al ser la cultura una competencia de las llamadas concurrentes, si la regulación autonómica resulta contradictoria con la estatal sobre la misma materia, ésta prevalecerá sobre aquélla, la cual quedará desplazada en su aplicación por virtud de la norma de prevalencia del Derecho estatal contenida en el art. 149.3 CE.

G) A partir de ahí, podemos afirmar que la PILP que nos ocupa está amparada por suficientes títulos competenciales de la CAR, que antes hemos señalado; y que el contenido de la misma no es contradictorio con la protección general que las expresadas Leyes estatales dispensan a la tauromaquia en todo el territorio nacional; sino que, antes al contrario, se sitúa en línea con la protección de la tauromaquia querida por el Estado en dichas Leyes que, además, son anteriores en fecha a esta PILP, por lo que no cabe duda de su aplicación en La Rioja, máxime cuando el propio art. 2 PILP se remite a la legislación vigente que, obviamente, tanto es la estatal como la autonómica riojana.

A este respecto, es de señalar que otras CCAA también han acometido regulaciones en materia de tauromaquia al amparo de los títulos competenciales que les reconocen sus respectivos Estatutos de autonomía, como es el caso, entre otros, de: i) Castilla La Mancha (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2011, por el que se declara la Fiesta de los toros como bien de interés cultural), ii) Castilla y León (Decreto Ley 2/2016,

de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de reses de lidia en espectáculos públicos populares y tradicionales); iii) la Comunidad de Madrid (Decreto 20/2011, de 7 de abril, por el que se declara la Fiesta de los toros como bien de interés cultural); iv) Región de Murcia (Decreto 25/2011, de 25 de febrero, por el que se declara la Fiesta de los toros como bien de interés cultural); y v) Islas Baleares (Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y protección de los animales, si bien esta última Ley ha sido impugnada ante el TC por el Gobierno Central en cuanto que, si bien no prohíbe directamente las corridas de toros, las somete a restricciones que pueden desfigurar la imagen tradicional de las mismas protegida por la legislación estatal al respecto).

5. Aclarados, pues, los títulos competenciales que amparan la PILP que nos ocupa, procede indagar si la misma tiene por objeto una materia que, verdaderamente, integre el patrimonio cultural riojano. A este respecto, este Consejo Consultivo no puede emitir juicios sobre el mayor o menor arraigo de las tradiciones populares pues es lego en Etnografía y tiene sus competencias circunscritas al ámbito jurídico. Por eso, en nuestro caso, tal indagación debe limitarse a constatar si, efectivamente, el expediente que nos ha sido remitido contiene una suficiente justificación de la protección de la tauromaquia que la PILP pretende en el ámbito riojano.

A) A estos efectos, es suficientemente expresivo el Preámbulo de la propia PLIP, a cuyo tenor:

“La Rioja es tierra de tradición taurina. La tauromaquia es una constante en nuestra historia en el último milenio. La Rioja es conocida por conservar el primer texto escrito en lengua castellana, las Glosas Emilianenses, pero tampoco debemos olvidar que una de las primeras corridas de toros documentada se celebró en el barrio de Varea, municipio de Logroño. Fue en el siglo XII, año 1135, con ocasión de la coronación del rey Alfonso VII de Castilla, y contó con la asistencia del propio monarca.

Es incuestionable el carácter cultural de la tauromaquia. Engloba desde los denominados festejos mayores, corridas de toros, novilladas, con y sin picadores, a los llamados festejos populares y tradicionales, entre los que cabe destacar la saca de vacas en Cervera, el toro de San Miguel en Rincón o el toro ensogado de Cenicero y en el barrio de Cabretón de Cervera del Río Alhama. Los espectáculos taurinos se extienden por toda la geografía riojana. La presencia del toro es algo natural en nuestras fiestas y celebraciones populares. Prueba de ello es la plaza de toros de Cervera del Río Alhama, la más antigua de La Rioja y una de las más antiguas de España, cuya construcción se remonta a 1870.

La tauromaquia no solo es una expresión cultural. Debemos destacar su sistema de valores basado en el esfuerzo, el trabajo y la superación. Su repercusión económica contribuye al erario público, además de crear numerosos puestos de trabajo. Tampoco hay que ignorar su trascendencia ecológica al garantizar la supervivencia del toro bravo como especie.

Los riojanos siempre hemos mostrado interés por el mundo del toro. Hemos sido y somos una tierra de grandes profesionales a todos los niveles. La afición taurina riojana es una realidad. Existen numerosos clubes y peñas taurinas a lo largo de toda la geografía riojana que desarrollan

una intensa actividad cultural todo el año. Los grandes nombres de nuestra tierra no han sido ajenos a la tauromaquia. Destacar, a modo de ejemplo, el que fuera el guionista por excelencia del cine español, Rafael Azcona, que llegó a ejercer la crónica taurina.

La tauromaquia, por tanto, es un conjunto de actividades vinculadas al toro bravo, que forma parte de nuestra cultura popular y, como manifestación cultural que es del sentir riojano, debemos proteger, difundir y promover”.

B) Con carácter general, el valor cultural de la tauromaquia es resaltado en el Preámbulo de la Ley estatal 18/2013 (LTPC’13), antes citada, a cuyo tenor:

“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. . .

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.

La fiesta de los toros y los espectáculos taurinos populares son algo vivo y dinámico, sujetos a constante evolución, sin que se puedan hacer conjeturas sobre de qué manera se adaptarán a las sensibilidades cambiantes de nuestros tiempos u otros venideros. Esto dependerá de que se mantenga la afición popular y de que la misma sea capaz de renovarse en las nuevas generaciones de aficionados que son los que, en su caso, deberán mantener, actualizar y conservar la fiesta de los toros. Pero en todo caso, será desde la libertad de la sociedad a optar y desde la propia libertad que significa la cultura, no cercenando el acceso a ésta.

*Ahora bien, lo que sí podemos afirmar es que **la Tauromaquia** conforma un **incuestionable patrimonio cultural inmaterial español**”.*

Tercero

Análisis del contenido de la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular que es objeto de este dictamen

1. La PILP, según resulta del texto contenido en el dictamen de la Comisión parlamentaria obrante en el expediente que nos ha sido remitido, se limita a efectuar una definición del concepto legal de tauromaquia (art. 1.1), un reconocimiento de ésta como tradición integrante de la realidad socio-cultural riojana (art. 1.1), un mandato de protección legal de la misma, mediante una remisión indefinida a la legislación vigente

(art. 2), un mandato genérico al Ejecutivo para la protección, promoción y difusión de la tauromaquia (art.3) y una habilitación al Ejecutivo para el desarrollo ulterior (DF 1ª).

Así pues, esta PILP tiene escaso contenido jurídico, en el sentido de establecimiento de un conjunto claro y directo de derechos y obligaciones; o, si se prefiere, su contenido es más bien declarativo y programático, aunque tampoco diseña planes o programas específicos de actuación; ya que, y ese parece ser el propósito de la PILP, sólo trata de declarar que la tauromaquia debe ser protegida, en el marco de la normativa vigente, como integrante del patrimonio cultural riojano, habilitando al efecto al Gobierno en el ámbito de sus competencias.

Esto dicho, el juicio de este Consejo sobre el contenido de la PILP es favorable desde la perspectiva jurídica, sin perjuicio, obviamente, de que el Parlamento de La Rioja pueda enmendarlo y mejorarlo si lo estima oportuno.

No obstante, efectuamos a continuación algunas breves consideraciones.

2. La expresión **Preámbulo**, que figura en la PILP, tomada, posiblemente, de la similar empleada en las Leyes estatales antes citadas, entendemos que debe reservarse para la propia Constitución española o, a lo sumo, para Leyes incluidas en el bloque de la constitucionalidad, ya que, para el resto de Leyes, es más conforme la denominación *Exposición de motivos*, tal y como hemos señalado en dictámenes anteriores (cfr. D.7/05, D.76/09, D.39/10, D.29/11, D.46/11, D.60/13, D.15/14, D.24/14 o D.48/14, entre otros). En cuanto al contenido de este “Preámbulo”, se advierte que podría contener una referencia a los títulos competenciales que amparan el dictado de la Ley, como son, entre otros, los preceptos estatutarios que antes hemos citado en materia de competencia sobre patrimonio cultural, cultura y espectáculos públicos.

3. El **artículo 1** contiene un concepto de tauromaquia que no coincide con el ofrecido por el art. 1 de la Ley estatal 18/2013, antes citada, a cuyo tenor, *“a los efectos de esta Ley, se entiende por Tauromaquia 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”*. Esto no significa que el concepto ofrecido por la PILP sea contrario a Derecho ni que deba ser modificado, sino simplemente que presenta esta característica que ha de ser tenida en cuenta al aplicarlo en el ámbito riojano.

4. El **artículo 2** se limita a establecer que la tauromaquia debe ser protegida en el marco de la legislación vigente, pero no aclara cuál sea dicho marco ni establece medidas,

planes o programas concretos de protección. No es tampoco una declaración contraria a Derecho, pero hemos de advertir que carece de densidad normativa.

5. El **artículo 3** mandata al Gobierno la protección, promoción y difusión de la tauromaquia, con dos precisiones: i) que lo haga el Gobierno “*en el ámbito de sus competencias*”; y ii) que la causa de establecer ese mandato al Gobierno es “*debido a su - se refiere a la tauromaquia- carácter cultural*”.

Tampoco este precepto es contrario a Derecho, pero se advierte que se trata de una norma de deslegalización material, ya que remite en bloque esta materia al ámbito reglamentario y administrativo del Gobierno, al que se presta así una amplia cobertura legal.

En cuanto a las precisiones, la primera es obvia, ya que la competencia es requisito imprescindible para cualquier actuación autonómica; y la segunda es una explicación del motivo de la norma que, más bien, parece propia de la Exposición de motivos o redundante con el art. 1, aunque éste alude a una expresión más inconcreta y, en rigor, más reducida, como es la de “*raíces culturales*”.

6. La **Disposición Final Primera** habilita al Gobierno para el desarrollo de esta Ley, aspecto éste que, si bien es usual en la técnica legislativa, supone, en rigor, una reiteración innecesaria de la potestad reglamentaria que el Gobierno tiene *ex art. 21.1 a) EAR’99*.

Además, esta DF 1ª faculta al Gobierno para la regulación de la actividad de la tauromaquia; expresión que encierra una verdadera deslegalización en bloque de esta materia, aunque, obviamente, no impide que el Parlamento pueda regularla en el futuro en toda la amplitud que permite el bloque de la constitucionalidad vigente y que antes hemos expuesto.

En cuanto a la precisión “*en el ámbito de sus competencias*”, va de suyo, por lo antes expuesto.

Finalmente, la habilitación se refiere, además, de una manera “*expresa*”, a la regulación “*sobre espectáculos taurinos*” y “*protección animal*”:

-Esta habilitación, referida a los *espectáculos taurinos*, alude implícitamente a un título competencial específico en la materia, distinto de los que la CAR tiene en materia cultural.

-Referida a la *protección animal*, alude a los diversos títulos transversales que enumeramos en nuestro dictamen D.2/17, sobre la PILP de protección animal, debiendo advertir que, así como aquélla PILP contenía una norma que excepcionaba

a la tauromaquia; también parece aconsejable que, desde esta PILP, se recoja una excepción semejante, con objeto de evitar confusiones entre ambos bloques normativos y competenciales; ya que la protección animal es una competencia de carácter más bien medio-ambiental, aunque tiene otras connotaciones; pero que no puede eliminar la protección específica de la tauromaquia, que es una competencia más bien de carácter cultural, aunque también tiene otros aspectos, como el de espectáculo público. Habida cuenta la sensibilidad social en estas materias, parece prudente dejar claros ambos ámbitos.

7. En cuanto a las **enmiendas admitidas para su defensa ante el Pleno**, corresponde al Parlamento valorarlas, pudiendo al efecto servirse de los criterios que hemos ofrecido en el presente dictamen.

CONCLUSIONES

Única

El Proyecto de Ley de Iniciativa Legislativa Popular (cuyo texto, aprobado por la Comisión parlamentaria correspondiente, hemos examinado en este dictamen) constituye materia competencial asumida por la Comunidad Autónoma de La Rioja, y su contenido es acorde con el ordenamiento jurídico vigente.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero