



Universidad
Zaragoza

TRABAJO FIN DE MÁSTER UNIVERSITARIO EN
ABOGACIA

Dictamen elaborado por

FRANCISCO JAVIER CABEZA PERIBÁÑEZ

Con objeto de abordar diversas cuestiones sobre:

El derecho a celebrar un festejo taurino en una plaza de
Toros de titularidad municipal

Director

JUAN MARÍA PEMAN GAVÍN

Facultad de Derecho

Enero del 2024

ÍNDICE

I. PLANTEAMIENTO.....	6
II. ANTECEDENTES DE HECHO	7
III. CUESTIONES JURÍDICAS.....	10
IV. DERECHO APLICABLE.....	10
V. FUNDAMENTOS DE DERECHO	15
1. LA LEGITIMACIÓN DE LAS FUNDACIONES EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	15
1.1 Cuestión Previa.....	15
1.2 Derecho subjetivo e interés legítimo	17
1.3 Intereses colectivos.....	23
2. LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS DECLARACIONES SIMBÓLICAS MUNICIPALES	30
3. LA VINCULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES NO REFRENDARIAS	39
4. LA CESIÓN DE LAS PLAZAS DE TOROS DE TITULARIDAD MUNICIPAL.....	53
5. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA TAUROMAQUIA	61
VI. CONCLUSIONES	73
VII. BIBLIOGRAFÍA	80
VIII. JURISPRUDENCIA.....	83
IX. LEGISLACIÓN	87
X. DOCUMENTACIÓN ADICIONAL.....	90

LISTADO ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CE	Constitución Española
LJ	Ley Jurisdicción Contenciosa-administrativa
LFUND	Ley de Fundaciones
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local
LRTPC	Ley Regulación Tauromaquia Patrimonio Cultural
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
FJ	Fundamento Jurídico
FTL	Fundación Toro de Lidia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

I. PLANTEAMIENTO

Los toros constituyen un acontecimiento de instintos y de pasiones. Un espacio donde aflora sentido nuestro lado irracional. Cuando los juristas asistimos a una plaza de toros, dejamos de lado todo el entramado jurídico que implica la organización y desarrollo de un festejo taurino. Buscamos emociones y deleite, aspectos que no concuerdan fácilmente con la reflexión y los matices que demanda nuestra profesión.

Sin embargo, la tauromaquia y el derecho tienen una conexión ancestral, como se ha demostrado de manera detallada en obras taurómicas por juristas como FERNANDEZ RODRIGUEZ¹ O BADORREY MARTÍN². Esta relación jurídico-aurina que se presumía inexistente ha sido muy relevante en los últimos años con Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la prohibición de los toros en Cataluña o la camuflada prohibición en Baleares.

En particular, en el presente dictamen se abordará la viabilidad de celebrar una corrida de toros por parte de cualquier particular mediante la solicitud de uso de un espacio público, en este caso una plaza de Toros y la posible incidencia que pueden tener las Administraciones impidiendo este espectáculo mediante determinados mecanismos jurídicos.

Se abordará también la repercusión que pueden tener en el reconocimiento de esta pretensión, otras circunstancias como son la legitimación de las fundaciones en el orden

¹ Véase el análisis de la normativa taurómica del S. XVIII al S.XX por FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.M, *Reglamentación de las corridas de toro: estudio histórico y crítico*, Espasa Calpe, Madrid, 1987.

² La tauromaquia y el derecho tienen una vinculación muy antigua como demuestra en su análisis de la normativa la profesora BADORREY hasta mediados del S.XIX, BADORREY MARTIN, B., *Otra historia de la tauromaquia: toros, derecho y sociedad* (1235-1854), Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017

contencioso-administrativo, el alcance general de las declaraciones municipales y la vinculación de las consultas vecinales. Sin olvidar, el valor cultural de la tauromaquia.

El caso que voy a exponer parte de un hecho real. La denegación por parte del Alcalde de la Ciudad de Olot de la solicitud de la Fundación Toro de Lidia (en adelante FTL) para organizar una corrida de toros en la plaza de toros de titularidad municipal. Aprovecharemos este hecho para desarrollar nuestro caso.

Para ello acudiremos a los instrumentos jurídicos que nos ofrecen la normativa vigente y la jurisprudencia, sin perjuicio de defender su necesaria adaptación al objeto de ofrecer una respuesta específica a tal situación, de tal manera que la FTL pueda celebrar un espectáculo taurino.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

D. José Vázquez y D. Arturo Macías se presentan en mi despacho con fecha 14 de marzo de 2023 y me expresan lo siguiente.

Ambos son el presidente y vicepresidente de la FTL respectivamente. Con fecha 12 de mayo de 2022, presentaron ante el registro del Ayuntamiento de Olot una solicitud para hacer uso de la plaza de toros de titularidad municipal para la celebración de un festejo taurino. En ella se exponía lo siguiente:

«Que las primeras referencias documentadas de fiestas con toros en Cataluña las encontramos en Olot y Ulldecona en el siglo XVII, donde se celebraba la fiesta del toro de cuerda en la plaza. En este sentido, no exageramos cuando afirmamos que los toros tienen una larga tradición en Olot y que han ido configurando parte de la esencia y talante cultural de la ciudad. Durante el siglo XIX la fiesta fue diversificándose y combinando las corridas de toros y los *correbous* en muchas ciudades catalanas, entre las que destaca, de nuevo, Olot. Además, uno de los ejemplos más claros del arraigo y del apoyo popular a esta tradición fue la inauguración, el 24 de julio de 1859, de la plaza de toros; considerada la más antigua de Cataluña, y de las más antiguas de la península». Y sentado

esto se solicita: «Teniendo en cuenta la tradición y el apoyo popular que la fiesta de los toros tiene en el municipio, solicitamos el permiso para realizar un espectáculo taurino en la plaza de toros de Olot. En este sentido, propongo tres posibles fechas para la realización del evento (a escoger la más idónea según los criterios del consistorio): 1 de mayo, 20 de octubre y 11 de septiembre».

Mediante Resolución del Sr. Alcalde del municipio con fecha 26 de mayo de 2022, se desestimó la petición de FTL amparada en tres argumentos:

- 1) En el acuerdo plenario de fecha 29 de junio de 2021 Olot se declaró ciudad contraria a las corridas de toros y amiga de los animales.
- 2) En el acuerdo plenario del ayuntamiento celebrado el 16 de junio de 2016 se acordó dejar de organizar *correbous* en la ciudad, de acuerdo con la consulta popular no referendaria celebrada el 7 de junio de 2016 en la que se preguntaba sí ¿Olot ha de dejar de organizar *correbous*? Dicha votación contó con el 60 % de votos afirmativos.
- 3) La voluntad mayoritaria de la ciudad es a juicio del Alcalde, que no haya espectáculos taurinos.

A la vista de esta resolución, la FTL reunida en patronato decide recurrir esta decisión en vía administrativa mediante recurso potestativo de reposición con fecha 15 de junio de 2022 en que se alega los siguientes extremos:

La Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como Patrimonio Cultural (en adelante LRTPC) establece en su art. 3 el deber de protección de la tauromaquia por parte de las administraciones públicas. En consecuencia, esta regulación mandata a las administraciones públicas a conservar y promocionar dicho acto cultural.

El deber legal de promoción de la tauromaquia implica que la cesión de los bienes públicos para la celebración de un festejo taurino no puede negarse por la mayor o menor estima que el Ayuntamiento tenga a la tauromaquia, más aún cuando se trata de un bien

público específicamente diseñado y construido para una finalidad cultural concreta como es la celebración de festejos taurinos.

Respecto a la declaración de Olot como municipio antitaurino, es pertinente destacar que, aunque resulte inusual que una entidad pública adopte una postura contraria a ciertas expresiones culturales, nada obsta en principio a que un Ayuntamiento emita declaraciones en desacuerdo con una manifestación cultural específica, como lo es la tauromaquia. De manera análoga, podría adoptar una postura crítica respecto a diferentes manifestaciones culturales. Sin embargo, es imperativo señalar que tales pronunciamientos no deben condicionar las acciones administrativas en detrimento de las obligaciones legales que la administración municipal tiene la responsabilidad de cumplir. Olot puede haberse declarado ciudad antitaurina, pero esa declaración no puede desplegar en ningún caso efectos jurídicos, ya que eso supondría el incumplimiento de los deberes de promoción y protección de la tauromaquia.

Respecto la consulta popular no referendaria; debe señalarse primero que la consulta era acerca de los *correbous* y no los festejos taurinos y segundo dicha consulta no era vinculante y por tanto no puede ser el fundamento de una decisión contraria a la ley.

En dicho recurso se solicita que se tenga por presentado, se sirva admitirlo, se tenga por interpuesto recurso potestativo de reposición, se acuerde anular dicha resolución y se dicte una nueva por la que se estime la petición de la FTL para celebrar un espectáculo taurino mixto en la plaza de toros de Olot.

El 14 de marzo de 2023, los señores Vázquez y Macías, sin haber obtenido resolución expresa al recurso interpuesto, acuden a mi despacho y me plantean diferentes cuestiones jurídicas que paso a enunciar a continuación.

III. CUESTIONES JURÍDICAS

PRIMERA. ¿Tiene legitimación la FTL para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa la denegación de la solicitud que presentaron en el Ayuntamiento de Olot y el silencio administrativo del recurso de reposición?

SEGUNDA. ¿La declaración municipal de 29 de junio de 2021 en la que Olot se declara municipio antitaurino y amigo de los animales tiene eficacia jurídica?

TERCERA. ¿Puede la consulta vecinal no referendaria celebrada en 2016 tener efectos vinculantes?

CUARTA. ¿Puede el Ayuntamiento de Olot denegar la utilización de un espacio público como es la Plaza de Toros del municipio?

QUINTA. ¿Es la tauromaquia una actividad cultural que deba fomentarse y por ello podrían celebrar un festejo taurino de acuerdo con la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial?

IV. DERECHO APLICABLE

En primer lugar, debemos circunscribir nuestro supuesto de hecho dentro del Derecho Civil, concretamente del ámbito de las personas jurídicas. De acuerdo con CASTÁN TOBEÑAS³, las personas jurídicas pueden definirse como «las entidades formadas para la realización de fines colectivos y permanentes de los hombres a los que el derecho objetivo reconoce personalidad». Así pues, siguiendo esta definición, las

³ Ante la dificultad de dar una definición de persona jurídica, se opta por la definición del jurista CASTÁN TOBEÑAS. RODRIGUEZ VERA, S., *Tema 16 Derecho Civil notarias y registros 2019: Personas jurídicas*. (URL:<https://www.notariosyregistradores.com/web/>) Consultada el 8 de noviembre de 2023.

personas jurídicas las constituyen aquellos entes u organizaciones para alcanzar determinados fines colectivos a las que el derecho reconoce personalidad jurídica⁴.

Dentro de las personas jurídicas, lo que nos interesa para la determinación del derecho aplicable a nuestro dictamen, es la ley por la que se regirá nuestra Fundación.

Hasta la promulgación de la Constitución Española (en adelante, CE), las fundaciones venían reconocidas en el art. 35 del Código Civil. A partir del año 78, la CE consagra en su art. 34 el derecho de fundación: «Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley». Más adelante en el año 2002, se aprobó la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (en adelante Lfund).

El problema con el que nos encontramos en nuestro caso es que las fundaciones no están recogidas en los listados competencias de los arts. 148.1 y 149.1 CE y a su vez diferentes comunidades autónomas, contemplaron en sus Estatutos de Autonomía, la competencia sobre fundaciones⁵.

Una vez visto que tanto el Estado como múltiples comunidades autónomas han acogido la competencia en materia de fundaciones. La Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 341/2005, en relación con la Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones, establece una clarificación competencial, tras la aprobación de Lfund Estatal. En síntesis, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional afirma que la ausencia de esta materia en los listados competenciales de los arts. 148.1 y 149.1 de la CE no implica que el art. 34 de la misma deba considerarse como una norma que atribuye competencia. Por ello, el legislador autonómico podrá

⁴ LOPEZ AZCONA, A., *Derecho civil: persona y bienes*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018, p. 111.

⁵ Canarias con la Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones canarias, Castilla y León con la ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, Madrid con la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid, etc...

configurar el régimen jurídico de las fundaciones que actúen en el territorio de su comunidad autónoma, sin perjuicio de las competencias que el art. 149 CE reserva al Estado.

En conclusión, lo relevante será saber dónde lleva a cabo principalmente sus actividades la fundación. En cuanto al protagonista de nuestro caso, la FTL debemos conocer cuál es su lugar de actuación de la fundación. Concretamente el art. 1.3 de sus Estatutos detalla:

«El ámbito de actuación territorial en el que desarrolla principalmente sus actividades es el territorio español, en todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de la extensión y proyección de sus actividades a cualquier otro ámbito territorial comunitario o internacional, pudiendo actuar por sí misma, a través de otras instituciones sin ánimo de lucro o mediante acuerdos de colaboración con cualesquiera otras entidades».

Este dato es de gran relevancia para determinar la ley aplicable a nuestra fundación, contemplamos que su lugar de actuación es todo el territorio nacional. Por ello la ley de aplicación a esta fundación será íntegramente la Lfund.

Otra cuestión competencial se dará con los municipios. Primero con la posibilidad de que estos acuerden declaraciones simbólicas acerca de diferentes materias, y en concreto declaraciones antitaurinas. Por otro lado, por la viabilidad de realizar consultas populares sobre la tauromaquia y, por último, la negativa de no ceder espacios de uso público; en nuestro dictamen, una plaza de Toros de titularidad municipal.

Para conocer las competencias de los municipios, debemos acudir a la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL). La regulación de las competencias propias de los municipios se contiene en un el art. 25 de esta norma, concretamente en el apartado 2 de este art. El ejercicio de competencias por parte de los municipios, de acuerdo con la legislación estatal y autonómica, abarca aspectos como la ocupación del tiempo libre, la promoción de la cultura y los equipamientos culturales, según lo establecido en el art. 25.2. i) y m) de la LBRL. Estos son los títulos en los cuales se podría fundamentar la

justificación para considerar como competencia local la materia relacionada con festejos taurinos. Junto a esta legislación básica estatal, deberemos estar atentos a las diferentes legislaciones autonómicas sobre autonomía local. En el caso catalán, el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña que también incluye en su art. 66 una lista competencial con respeto a las competencias del art.25.2 LBRL como norma básica

En consecuencia, la combinación de las competencias específicas relacionadas con la promoción de la cultura y la ocupación del tiempo libre, junto con la necesidad de otorgar autorizaciones municipales para eventos como los festejos taurinos, fortalece el argumento de que los ayuntamientos tienen un papel destacado en la regulación y organización de dichos eventos dentro de sus límites competenciales.

En lo referente a las declaraciones municipales, el pleno de un ayuntamiento constituye un foro de debate y de adopción de decisiones como ente territorial local de acuerdo con el art. 140 CE. El pleno de un ayuntamiento ostenta una serie de atribuciones de acuerdo con la LBRL.

El ejercicio de las funciones por parte de los plenos, siempre y cuando se enmarquen en los intereses de la comunidad local correspondiente, no presenta mayores problemas. La problemática se da especialmente cuando se toman decisiones relacionadas con aspectos que no se insertan propiamente en el conjunto de intereses de la comunidad vecinal como analizaremos más adelante.

En lo ateniendo a las consultas populares, la diferencia entre las consultas referendarias y no referendarias es fundamental. La CE reserva al Estado la competencia respecto a las consultas referendarias. Por otro lado, las comunidades Autónomas, cuando así esté contemplado en sus respectivos estatutos, pueden tener competencias en relación con el régimen jurídico de las consultas populares no referendarias.

Volviendo a nuestro supuesto, observamos como Cataluña aprobó la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña. Además de la comunidad autónoma, interesa

determinar qué entidades locales están facultadas para convocar consultas no referendarias mediante votación, pues debe recordarse que las consultas populares locales del art. 71 LRBRL sólo pueden ser convocadas por los municipios. En el caso de la ley 10/2014 catalana, permite convocar este tipo de consultas a «los plenos municipales y de las demás entidades locales, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple, a propuesta de dos quintas partes de los concejales o de los representantes de la entidad local» art. 4.3 a.

Respecto al objeto de la consulta, la ley 10/2014 catalana, no circunscribe el objeto de las consultas a las materias de competencia de la entidad convocante, que posteriormente veremos supone una gran cuestión jurídica a resolver.

A la vista de estas competencias que limitarán la celebración de festejos taurinos, la aprobación de la Ley 18/2013 de 12 de noviembre para la regulación de la tauromaquia (en adelante, LRTPC), servirá como marco de referencia a las diferentes acciones limitadoras de las administraciones públicas para recalcar el valor cultural de la tauromaquia y mandarlas a garantizar la conservación de la tauromaquia y promover su enriquecimiento, tutelar el derecho de todos a su conocimiento, acceso y libre ejercicio en sus diferentes manifestaciones, impulsar normas y actuaciones que fomenten el principio de unidad de mercado y fomentar la responsabilidad social y libertad de empresa en el ámbito de la tauromaquia. (arts. 2,3,5 LRTPC).

No todo será un tema competencial, advertiremos un primer problema para poder litigar como fundación. Aunque en un principio, todo administrado goza de capacidad procesal en los términos del art. 18 LJ para acudir a los tribunales contencioso-administrativos, para ser parte en un concreto proceso se necesita estar legitimado activamente, es decir, encontrarse en una determinada relación previa con un acto o disposición administrativa, con un actuación activa o legítima de la Administración que haga legítima la presencia de un determinado sujeto.

Esta relación sujeto-objeto juega una condición *sine qua non* de la admisibilidad del recurso impidiendo en los casos que falte entrar a decidir sobre la cuestión de fondo.

El art. 19.1 a de la Ley de la jurisdicción contenciosa-administrativa (en adelante LJ) reconoce legitimación a las personas físicas y jurídicas que ostentan un derecho o interés legítimo. Posteriormente el apartado b de este mismo art., cita a las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el art. 18.

En este caso, la omisión de las fundaciones podría plantear problemas en nuestro dictamen, pero a través de la doctrina y la jurisprudencia podremos intentar que esta exclusión legislativa pueda ser solventada.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. LA LEGITIMACIÓN DE LAS FUNDACIONES EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1.1 Cuestión Previa

El art. 19.1 de la LJ, determina que están legitimados ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, entre otros; las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo. Como vemos, esta formulación no es clara, dejando numerosos interrogantes sobre el contenido de esta.

En primer lugar, es necesario realizar un breve análisis histórico de lo que hoy se entiende por interés legítimo. El recurso contencioso-administrativo tomo base del Derecho Frances mediante la instauración efectiva en las Leyes del 2 de abril y 6 de julio de 1845 que confían el contencioso a los Consejos provinciales y al Consejo de Estado. La competencia se define en un sistema de lista⁶. Doctrina y jurisprudencia coincidieron

⁶ Esta recepción ya se apunta en la Constitución de Bayona, aunque la instauración efectiva se da en el año 1845. GARCÍA ENTERRÍA, E, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, V.II, 16º edic, Civitas, Cizur Menor, 2020, p.595.

en que el recurso contencioso-administrativo, estuviera basado en derechos subjetivos⁷. Así se forja la Ley Santamaría de Paredes de 1888, que en su art. 1 limitaba el recurso contencioso-administrativo a los supuestos en que un acto no discrecional o reglado vulnerara un derecho de carácter administrativo del demandante reconocido previamente por una ley, reglamento u otro precepto administrativo. Y en su art. 2 precisaba que «se entenderá establecido el derecho a favor del recurrente cuando la disposición que se repute infringida le reconozca ese derecho individualmente o a personas que se hallen en el mismo caso en que él se encuentra». Con esta ley, se ponía de manifiesto la idea del derecho subjetivo como criterio delimitador.

Posteriormente en el año 1956, entró en vigor la Ley de la Jurisdicción Contenciosa en la que se amplió la legitimación de esta jurisdicción no solo a derechos subjetivos sino también a los intereses directos (art. 28.1 y 2).

Seguidamente con la entrada en vigor de la CE, el art. 24.1 amplía el concepto de interés directo, aumentando las posibilidades de obtener la tutela judicial efectiva de los tribunales. Tanto el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, aplicaron este criterio de legitimación derivado del art. 24, que supuso la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo y ha de ser interpretado de una forma más amplia que el interés directo y que, en todo caso, ha de entenderse referido a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC 257/1989). Por su parte, la STC 195/1992 señaló que el concepto de interés directo como requisito de legitimación, queda englobado dentro del concepto de interés legítimo.

«Concretamente, respecto al interés directo previsto en el art. 28.1 a) Ley de la jurisdicción del 56 como criterio de legitimación necesario para formular recurso

⁷ Como recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA, El recurso contencioso-administrativo toma base del Derecho Civil. Por ello doctrina y jurisprudencia coinciden en que el recurso contencioso este basado en derechos subjetivos como recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2ª edic., Civitas, Madrid, 1992, pp. 98 y ss.

contencioso-administrativo, hemos dicho que después de la Constitución, y a la luz del art. 24.1 de la misma, hay que entenderlo sustituido por el criterio más amplio de interés legítimo, inidentificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida»⁸.

Subsiguientemente, la ley de 1998 actualiza la legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo respecto al tratamiento que daba la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del año 1956. Con la anterior regulación, el criterio utilizado en la LJ de 1956 estaba basado en la existencia de un interés directo. Por el contrario, el art. 19 de la LJ acogiendo al art. 24.1 CE reconoce la legitimación a quienes ostentan un derecho o interés legítimo. Así mismo, reconoce una legitimación general a las corporaciones, asociaciones y sindicatos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos (art. 19.1.b de la LJ), además de ampliar la legitimación a determinados grupos, entidades sin estructura societaria y a la Administración del Estado.

1.2 Derecho subjetivo e interés legítimo

De lo expuesto se puede contemplar cómo el art. 19.1 LJ establece que los ciudadanos poseen tanto derechos subjetivos como intereses legítimos que constituyen la base de la legitimación en el proceso contencioso-administrativo. En el primer caso (ostentar un derecho), lo que juega como requisito de legitimación es la invocación de la titularidad de este derecho subjetivo, pues la existencia de este mismo constituirá el fondo mismo del proceso⁹. En el ámbito del Derecho Administrativo, se entiende que los derechos subjetivos hacen referencia al poder o facultad general que tiene una persona

⁸ STC 195/1992 de 16 de noviembre de 1992 (FJ 2º),

⁹ GARCÍA ENTERRÍA, E, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R, *Curso de...* cit., 653.

frente a la Administración, y que le permite exigir a la Administración una conducta específica, que puede consistir en dar, hacer o no hacer algo. Para SANCHEZ MORÓN, el titular de un derecho subjetivo está capacitado para exigir a la administración que cumpla con una obligación que se puede derivar de un acto administrativo, un contrato o una norma jurídica¹⁰.

En cuanto a la legitimación por interés, la jurisprudencia ha entendido que esta situación se da cuando una persona tiene una afectación en relación con una determinada actuación administrativa. Dicho interés se da con un asunto concreto, no en abstracto. La STS 2751/1997 de 5 de abril de 1997 en su FJ 2º lo define así: «atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera vital de intereses y la defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, un interés del recurrente».

La distinción entre ambos términos no es clara. Por un lado, CANO CAMPOS señala que en todo derecho subjetivo subyace un interés legítimo¹¹. Por su parte MEDINA ALCOZ sostiene que, ambos conceptos funcionan como «vasos comunicantes», en la medida en que «afirmar uno implica rechazar otro»¹².

El concepto de interés legítimo es necesario para poder estar legitimado procesalmente de acuerdo con el art. 19 LJ, esta legitimación por interés es hoy la norma.

¹⁰ SÁNCHEZ MORON, M., *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 113.

¹¹ CANO CAMPOS, T., «La legitimación especial en el contencioso-administrativo de la contratación», en *Intereses Colectivos y legitimación activa*, Carbonell., et al. (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 349-370. Tesis que hoy sostiene buena parte de la doctrina cuando define los derechos subjetivos como intereses jurídicamente protegibles.

¹² En este estudio, MEDINA ALCOZ tiene como propósito escalear la manera en que se ha forjado el concepto de interés legítimo. Obligando a abordar el concepto correlativo del derecho subjetivo. MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo: derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 26.

Por tanto, la legitimación es la capacidad para ser parte en un determinado y concreto proceso contencioso-administrativo, no solo para recurrir o demandar sino también para ser demandados¹³. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ lo define así: «relación especial que debe existir entre la persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que debe actuar como actora o como demandada en el proceso»¹⁴. Por su parte, la jurisprudencia Constitucional, lo ha concretado en la posibilidad de obtener un beneficio jurídico particular en una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión.

«El interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético)»¹⁵.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en este mismo sentido. «En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el art. 19 LJCA, como “la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar esta”»¹⁶.

¹³ Como recuerda BEREMJEO VERA, el interés legítimo no solo se puede entender desde la protección de poder acudir a la jurisdicción sino también para ser demandado. BERMEJO VERA, J., *Derecho administrativo básico parte general*, V.I, 12ª edic., ARANZADI, Cizur Menor, 2017, p.434.

¹⁴ La capacidad procesal «legitimatío ad processum» es la aptitud para actuar válidamente en juicio y es sinónima de la capacidad de obrar. La legitimación («legitimatío ad causam») es la relación especial que debe existir entre la persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que debe actuar como actora o como demandada en el proceso». RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, J.R, *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo* (URL:<https://elderecho.com/la-legitimacion-en-el-proceso-contencioso-administrativo>). Consultada el 16 de noviembre de 2023.

¹⁵ STC 52/2007 de 12 de marzo de 2007 (FJ 2º).

¹⁶ STS 494/2019 de 28 de enero de 2019 (FJ 2º).

El Tribunal Supremo ha configurado la legitimación activa en relación con la titularidad de un derecho o interés legítimo como la «cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un determinado proceso. Y, por lo que se refiere al orden contencioso administrativo, se vincula a la relación que media entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso»¹⁷.

En resumen, los derechos subjetivos otorgan una facultad general para exigir una conducta específica a la Administración, mientras que el interés legítimo es una facultad concreta relacionada con una actuación administrativa específica. La titularidad de un interés legítimo concreto es fundamental para el reconocimiento de la legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo. La jurisprudencia requiere que exista una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, y que la interposición del recurso produzca una modificación en la esfera jurídica del recurrente, generando un beneficio o eliminando un perjuicio propio, real, actual o potencial, pero efectivo.

Interesa por ende conocer el contenido del interés legítimo que ha ido perfeccionando la jurisprudencia, en torno a los conceptos de ventaja, utilidad y perjuicio. La STC núm. 143/1994 se expresaba en estos términos acerca del interés legítimo «equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que materializaría de prosperar ésta»¹⁸. Por su parte, el Tribunal Supremo también ha respaldado esta interpretación, colocando la estimación de las pretensiones propias, produciendo un beneficio o la eliminación de un perjuicio cierto o, por lo menos, colocar al recurrente en una situación más ventajosa en la que se encontraba en el momento de iniciar el proceso¹⁹.

¹⁷ ATS 12602/2019 de 14 de noviembre de 2019(FJ 3º).

¹⁸ STC 143/1994 de 9 de mayo de 1994 (FJ 3º).

¹⁹ STS 494/2019 de 28 de enero de 2019.

Resulta necesario precisar que este interés no puede ser abstracto, sino un interés concreto que afecte al recurrente. La ventaja, utilidad o eliminación de un perjuicio debe estar directamente vinculada a una actuación específica de la Administración. Además, esta modificación en la posición jurídica del recurrente debe ser inmediata y derivar directamente del reconocimiento de sus pretensiones. En otras palabras, la estimación de las pretensiones del recurrente debe conducir a una alteración inmediata y directa en su situación jurídica frente a la Administración.

En síntesis, para que los Tribunales reconozcan la legitimación de un recurrente, es imperativo que posea un interés legítimo, exista una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, y que la estimación de sus pretensiones resulte en una modificación de su posición jurídica frente a la Administración.

En la línea con lo expuesto, la ventaja o el daño provocado por la actuación administrativa, debe ser efectiva. De modo que como ya hemos dicho anteriormente, el recurrente pueda ver modificada su posición jurídica frente a la administración.

Además, es posible que se genere una ventaja, utilidad o eliminación de un perjuicio de manera indirecta, cuando el reconocimiento de la pretensión no resulta en un beneficio directo, pero coloca al recurrente en una posición más favorable al eliminar una actuación administrativa que no se ajusta a Derecho. Esto sitúa al recurrente en una mejor posición para perseguir sus pretensiones en el procedimiento administrativo establecido por el ordenamiento jurídico, permitiéndole así recuperar y restaurar la legalidad.

Podríamos destacar, la STC 15/2016 que trae causa de un recurso fundamentado en la vulneración del art. 24.1 CE, al haberse apreciado falta de interés legítimo por ausencia de interés legítimo. El recurrente consideró que no haber sido emplazado en un procedimiento de responsabilidad patrimonial contra un Ayuntamiento, sin aceptar su personación vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, por considerar que sí tenía interés legítimo, tras ser condenado el Ayuntamiento a indemnizar y renunciar a la apelación, se incoó acción de regreso contra su persona. El constitucional considera que no existía tal vulneración ratificando que sería en un momento posterior (en el ejercicio

de la acción de regreso o posterior expediente sancionador) cuando el demandante puede formular alegaciones, proponer prueba y si llegará el caso recurrir a la vía jurisdiccional²⁰.

En este punto, es necesario aclarar que, aunque nuestros tribunales admiten la afectación indirecta, esta no puede ser futura o hipotética, sino que debe ser cierta. Esto implica que la ventaja, utilidad o eliminación de un perjuicio debe derivarse necesariamente. En el caso expuesto, la afectación no ocurría de manera obligatoria, sino solo si la Administración emprendía una acción de regreso, lo que podía no haber sucedido.

En relación con lo recién expuesto, el orden contencioso-administrativo protege un daño o perjuicio efectivo y cierto, dejando a un lado posibles intereses futuros. La STS 6526/2012 especifica que la anulación de una actuación administrativa «produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficioso) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, exigiendo que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro»²¹. O por su parte, la STS 1516/2012 detalla: «las meras expectativas contra agravios potenciales o futuros no bastan para plantear un recurso contencioso-administrativo»²².

La eficacia y certeza de la ventaja o perjuicio derivado de la acción administrativa impugnada deben ser evidente al momento de presentar el recurso. En otras palabras, la aceptación de la demanda del recurrente debe resultar en una modificación directa de su posición jurídica frente a la Administración.

²⁰ STC 15/2016 de 1 de febrero de 2016 (FJ 3º).

²¹ STS 6526/2012 de 15 de octubre de 2012 (FJ 1º).

²² STS 1516/2012 de 13 de marzo de 2012 (FJ 3º).

La esencia del concepto de interés legítimo se encuentra en la posibilidad de modificar la posición jurídica del recurrente en relación con la Administración como consecuencia del reconocimiento de la pretensión de quien inicia el proceso.

1.3 Intereses colectivos

Por otro lado, debemos tener claro que este interés legítimo puede estar fundando tanto en interés individuales como colectivos. La calificación de uno y otro interés dependerá del sujeto que recurra.

Una situación común es el reconocimiento a un recurrente de legitimación para la defensa de sus derechos e interés contra un acto administrativo singular o una disposición administrativa general, por lo que a su interés pueda ocasionar se encuentra perfectamente individualizado. No obstante, no son infrecuentes los casos en los que una actuación administrativa pueda afectar a un conjunto de personas que compartan una cualidad o condición y por tanto constituyan una colectividad, generando un interés legítimo llamo colectivo. La tutela judicial ha derivado en que no solo es posible el reconocimiento de legitimación activa para la satisfacción de intereses individuales, sino también para los denominados intereses colectivos.

REGO BLANCO, delimita entre situaciones jurídicas individuales y supraindividuales. La primera situación, son aquellas que «el disfrute del bien jurídico a que la misma se refiere pueda desarrollarse en términos excluyentes por una persona a la cual, corresponde la titularidad de tal derecho o interés»; por otro lado, las situaciones supraindividuales serían aquellas en las que «el disfrute del bien jurídico protegido por la misma corresponda a una pluralidad de personas de manera no excluyente».

Dejando a un lado la cuestión del interés individual, la cuestión comienza a plantearse cuando son múltiples personas las afectadas por una actuación administrativa; la conciencia en la afectación en ese mismo acto administrativo genera un conjunto de lesiones de la misma naturaleza. Podríamos hablar de un interés plural; es decir un

conjunto de lesiones individuales de la misma naturaleza que a futuro podrían dar lugar a actuaciones similares, pero no iguales. Para que surgiera un interés colectivo, es necesario la aparición de una organización²³, en nuestro caso una Fundación.

Una organización, como la que acabamos de describir podría perseguir tres tipos de interés: los propios de la organización en cuanto estructura diferenciado de sus miembros, las comunes a la situación de base que sus miembros comparten o los intereses singulares de cada uno de sus miembros. En este caso el segundo supuesto sería un auténtico interés colectivo.

Estamos hablando de interés colectivo, pero debemos centrarnos en lo que dice la legislación. El art. 19.1.b LJ establece que están legitimados: «Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el art.18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos».

De acuerdo con este art., están legitimadas las corporaciones, las asociaciones y los sindicatos. Mayores dificultades suscita concretar los demás grupos legitimados del art.18 de la LJ. Estos grupos y entidades del art. 18 (grupos de afectados, uniones sin personalidad y los patrimonios independientes o autónomos) se deriva de las normas sectoriales correspondientes de acuerdo con el apartado 2 del art. 18 LJ.

Ante este art., observamos que las fundaciones no están dentro de los tres grupos personificados y tampoco dentro de estos grupos y entidades del art. 18. Por tanto, hay una omisión que podría ser causa de inadmisión del posible recurso contencioso por

²³ Los intereses individuales conjuntos dan lugar a un interés plural: no existe un carácter unitario, sino un haz de lesiones individuales de la misma naturaleza. Para que se dé el interés colectivo, se necesita una organización, que es la que define tal interés como describe GÓMEZ DIAZ, A.B., *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Iustel, Madrid, 2014, p. 317.

nuestra parte. La jurisprudencia ha suplido esa laguna, reconociendo legitimación a las fundaciones²⁴.

En estas sentencias, la Fundación Cultural Euskara-Euskar Kultur Elkargoa impugna Acuerdos del Gobierno de Navarra por los que se regulaba el tratamiento del conocimiento de idiomas en los baremos de méritos de las convocatorias de ingresos y provisión de puestos de trabajo en Administración Navarra y sus organismos autónomos, y respecto de un plan para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la zona vascófona de Navarra. En la primera de las sentencias que sirvió de precedente legitimador para las demás, se reconoce legitimación a esta fundación por tener su domicilio en Navarra, porque el objeto del procedimiento recae sobre el art. 6 de sus estatutos y, por tanto, la jurisprudencia entiende la legitimación como un presupuesto del proceso que implica una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión.

Recientemente la STS 1611/2023 que anula el nombramiento de la exministra Magdalena Valerio como Presidente del Consejo de Estado, dedica un fundamento jurídico dónde ejemplifica numerosas sentencias dónde entidades privadas y sin reconocimiento legal, se les ha atribuido legitimación.

En su FJ 4 recuerda que se ha reconocido legitimación a Caritas Española contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Ciudad que aprobó las “Instrucciones para la gestión del padrón municipal de habitantes de Melilla, a la Fundación Avata de Ayuda al Accidentado, su legitimación para impugnar la Orden SND/413/2020, de 15 de mayo, por la que se establecen medidas especiales para la inspección técnica de vehículos o a la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, de la Federación de Asociaciones de S.O.S. Racismo del Estado Español y de la Federación Andalucía contra el Real Decreto

²⁴ Véase las STS 3867/2007 de 28 de mayo de 2007, la STS 7403/2007 de 13 de noviembre de 2007 y por último la STS 3897/2008 de 1 de julio de 2008.

162/2014, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen de los centros de internamiento de extranjeros , entre otros²⁵.

Por tanto, esta omisión a las fundaciones y resto de entidades privadas sin reconocimiento legal, puede ser suplida por la jurisprudencia. La letra b del art. 19 de la LJ exige como requisito que los mismos «resulten afectados». Dicha mención referencia los fines de estas entidades ya que toda organización se constituye para la consecución de unos determinados intereses colectivos, que las normas o estatutos enuncian en forma de fines.

La legitimación de estas emana de la lesión, que en este caso debe producirse sobre el conjunto de fines que justifican la existencia de cada entidad y por ello el reconocimiento en cada caso concreto requiere acreditar que la actuación administrativa ha incidido sobre los fines que asumen y que han sido dañados²⁶. El cumplimiento del requisito estatutario es de vital importancia en el proceso de determinar la legitimación en la jurisdicción contenciosa. Sin embargo, este requisito, aunque es el primer paso, no siempre garantiza el acceso a la jurisdicción contenciosa. Se vuelve esencial demostrar una conexión sustancial entre los fines del objeto social establecidos en los estatutos de la entidad y el acto administrativo impugnado. En caso contrario estaríamos ante una auto atribución que dependería de la voluntad de los asociados.

Sin embargo, una jurisprudencia cada vez más extendida ha considerado que ciertas asociaciones están legitimadas ante la jurisdicción contenciosa con apoyo en sus fines estatutarios. La STC 282/2006, de 9 de octubre, otorga amparo a una asociación defensora de los Derechos humanos contra la concesión de un reconocimiento a una persona concreta, afirmando que «si bien es cierto, como se destaca en la resolución

²⁵ En la STS 1611/2023 de 30 de noviembre de 2023 (FJ 4º) se hacen un recorrido cronológico inverso de pronunciamientos que han reconocido legitimación activa a determinadas organizaciones.

²⁶ GÓMEZ DIAZ, A.B., La legitimación en el proceso... cit., p.351.

impugnada, que el honor concedido no tenía una relación directa con los fines de la promoción de los Derechos humanos, por no estar dirigida a distinguir dicha promoción, sin embargo, también se evidencia que, existiendo una relación directa entre los fines de la asociación y el concreto motivo en que se fundamentaba la impugnación del acto administrativo, no cabe negar que para la resolución asociación recurrente, en atención a sus fines estatutarios, no es neutral o indiferente el mantenimiento de la norma recurrida»²⁷.

El Tribunal supremo, también ha seguido esta línea. En la STS de 14 de febrero de 2011 (RJ 2011, 1388) considera legitimada a la Federación Española de Familias Numerosas contra la orden ministerial que revisa las tarifas eléctricas domésticas, pues, según sus Estatutos, asume la defensa de derechos e interés colectivos que resultan afectados por esta orden del Ministerio²⁸ o la STS 7206/2006 que permite a la coordinadora de Barrios para el seguimiento de menores y Jóvenes para recurrir el reglamento sobre responsabilidad penal del menor en bases a sus fines estatutarios²⁹.

En contra de la auto atribución estatutaria, se ha pronunciado la STS 3289/2011 en un recurso interpuesto por la Asociación para la defensa de la Función Pública Aragonesa contra una modificación de la relación de puestos de trabajos de un departamento autonómico. En la sentencia se subraya:

«tienen interés en que la Administración, al modificar las Relaciones de Puestos de Trabajo, actúe sometida al principio de legalidad tanto en lo que afecta al procedimiento previo como al fondo de la decisión misma, pero no puede confundirse ese interés por la legalidad, que sólo determina legitimación en aquellos campos de la

²⁷ STC 282/2006 de 9 de octubre de 2006 (FJ 3º).

²⁸ STS 423/ 2011 de 14 de febrero de 2011 (FJ 2º).

²⁹ STS 7206/2006 de 10 de noviembre de 2006 (FJ 2º).

actuación administrativa en que por ley esté reconocida la acción pública, circunstancia aquí no concurrente, con el interés legítimo fundamento de la legitimación»³⁰.

Asimismo, la STS 3829/2013 de 9 de julio de 2013 entiende que la legitimación de una asociación voluntaria que no tiene atribuida por ley la representación y defensa de los intereses colectivos y que solo invoca sus estatutos como defensa de sus intereses no es suficiente. La sentencia afirma:

«esta circunstancia autoatributiva de la legitimación que no basta para tener por acreditadas las exigencias del art. 19.1.b LJ»³¹. Esto no supone per se, excluir que haya que analizar si la asociación está legitimada como afectada en el procedimiento y aunque legalmente no este capacitada sí lo está para recurrir por afectación. Esta misma sentencia precisa:

«los fines que estatutariamente constituyen la razón de ser de la asociación, la independencia judicial y la separación de poderes, y que recogidos en el arto 3 de sus Estatutos quedaron ya transcritos, son intereses generales que afectan a todos los ciudadanos, con reconocimiento público explícito plasmado, incluso, en nuestro texto constitucional, por lo que el reconocer la legitimación pretendida derivada de la defensa de dichos fines sin más, a una asociación de base privada, sería tanto como otorgarle por esta vía indirecta un estatus institucional y unas potestades de fiscalización que ni la Constitución ni la ley contemplan, ni conceden. Mas cuando para la defensa de intereses generales o colectivos se articulan los mecanismos al efecto, instrumentos procesales idóneos para su defensa, como se ha señalado, sin que a una asociación le baste acreditar

³⁰ STS 3289/2011 de 20 de mayo de 2011 (FJ 5º).

³¹ STS 3829/2013 de 9 de julio de 2023 (FJ 4º).

para justificar su legitimación para impugnar una disposición de carácter general, la defensa de intereses generales o colectivos»³².

Aquí el debate debe estar en ver si consideramos que los estatutos de una persona jurídica concreta nos parecen suficiente título legitimador o realmente sí estos estatutos cuando hay un vínculo entre ellos y el objeto del proceso, pueden servir como título legitimador. La sentencia antes citada, diferencia la defensa de intereses colectivos de por la organización expresamente habilitada para ello y la legitimación de una asociación que ostenta un interés legítimo derivado de sus estatutos.

De las sentencias mencionadas se desprende que, en el contexto de la casuística predominante en esta materia, hay un patrón que destaca, el cual implica la apreciación de un interés legítimo en los recurrentes, otorgándoles legitimación. Este interés legítimo se manifiesta a través de su conexión con la cuestión central debatida en cada proceso, no de manera hipotética o abstracta, sino basada en los fines estatutarios específicos de cada asociación, fundación, federación, etc... y en su naturaleza inherente, derivada de la acción efectiva que hayan llevado a cabo a lo largo de su trayectoria.

Así las cosas, por lo que hace al supuesto objeto del presente dictamen, interesa reparar primero en los Estatutos de la Fundación.

En ellos contemplamos en el art. 1.1: «Con la denominación de Fundación del Toro de Lidia se constituye una organización privada, sin ánimo de lucro, de naturaleza fundacional y carácter cultural, que tiene afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de los fines de interés general que se detallan en estos Estatutos». Los fines detallados en su art. 5 son: «La Fundación tiene como fin, fomentar, conservar, mejorar, defender, promover, divulgar el toro de lidia y la tauromaquia, como cultura y disciplina artística, en todos los ámbitos, aspecto material e inmaterial y sectores, facilitando y

³² STS 3829/2013 de 9 de julio de 2013 (FJ 6°).

velando por el derecho de todos a su conocimiento acceso y libre ejercicio en todas sus manifestaciones».

La FTL lleva desde el año 2015 en funcionamiento. En otras palabras, la FTL no es una fundación instrumental que se ha creado para poder litigar contra este problema, sino una entidad que persigue finalidades de claro interés social o público. Por otra parte, su naturaleza jurídica que, obliga a perseguir fines generales como indica el art. 2.1 Lfund, impone que este afecto a fines de interés general enumerados en su art. 3. En este sentido, resulta evidente que los objetivos fundacionales de la FTL se alinean completamente con aquellos que el legislador ha considerado como valiosos.

En consecuencia, no se trata simplemente de una auto atribución estatutaria aislada, sino de una trayectoria continua que se manifiesta a través de diversas actividades y logros documentados. Además, su compromiso con la defensa de la tauromaquia se refleja en la presentación de soluciones concretas (organizando corridas de toros, promocionando la tauromaquia en diferentes ámbitos, etc..). Su labor se caracteriza, por lo tanto, como una actividad cualificada y reconocida. En consecuencia, esto es suficiente para integrar el interés legítimo que exige el art. 19 de la LJ.

2. LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS DECLARACIONES SIMBÓLICAS MUNICIPALES

Las declaraciones simbólicas de los ayuntamientos se han hecho hueco en nuestro día a día con manifestaciones muy variadas: desde declaraciones de personas *non grata*, declaración de desnuclearización de un municipio y de protesta por la instalación de misiles nucleares en territorio europeo; hermanamiento con poblaciones pertenecientes a presuntos Estados no reconocidos por la comunidad internacional; declaración de

emergencias climáticas; declaración como municipio «libre de desahucios», «libre de maltrato animal» o antitaurino; y un largo etcétera³³.

Los acuerdos municipales que expresan una posición específica del ayuntamiento en relación sobre temas de diversa índole son de vital importancia para conocer la naturaleza jurídica de estas declaraciones, para determinar si estos acuerdos pueden ser impugnables ante los tribunales y para comprender los límites legales que deben respetarse para estar en conformidad con el ordenamiento jurídico.

La primera cuestión por determinar al analizar jurídicamente una declaración simbólica es precisar su naturaleza jurídica. En ciertos litigios relacionados con este tipo de acuerdos plenarios, la representación de las Administraciones locales demandadas ha argumentado la inadmisibilidad del recurso contencioso, basándose en que estas manifestaciones simbólicas constituyen actuaciones de naturaleza política y, por lo tanto, no se califican como actos administrativos arts. 1.1 y 25 LJ.

Los actos de carácter político son difícilmente impugnables ante la jurisdicción, quedando reducida la posibilidad de control judicial de acuerdo con el art. 2.a LJ:

«a) La protección jurisdiccional de los Derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos».

Diferentes pronunciamientos judiciales, como la STS 1691/2008, de 23 de abril, caso adhesión de Llodio a la asociación de concejales Udalbiltza, rechaza el recurso contra la declaración municipal: «En definitiva lo que se impugna es una actividad

³³ Véase el profundo estudio sobre las declaraciones municipales de MARTÍNEZ OTERO, J. M. «Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el «postureo» inocuo y el abuso». *Revista de Administración Pública*, nº 211, 2020 p. 189.

municipal carente de efectos prácticos directos, que esencialmente se limita a expresar una opinión política como manifestación de la voluntad concorde de los miembros de la Corporación, y, por tanto de los vecinos representados, en el ejercicio del derecho de participación y libertad de pensamiento de los arts. 23.1 y 20.1.a) de la CE, carente del contenido administrativo mínimo que la haría residenciable ante esta jurisdicción»³⁴.

Por su parte, la mayoría de la doctrina y la actual jurisprudencia, consideran que estas declaraciones son actos administrativos y por ende controlables a la jurisdicción contenciosa. Para GARCÍA-TREVIJANO FOS, un acto administrativo es la «declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de Derecho público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados, o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa»³⁵. Por su parte, ZANOBINI, se expresa entiendo el acto administrativo como toda declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio, formulados por un órgano de cualquier administración pública³⁶. Para BOCANEGRA SIERRA el acto administrativo es toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos frente a terceros dictada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria³⁷. En conclusión las declaraciones municipales son actos administrativos. Esto se debe a que, más allá de sus efectos, las resoluciones administrativas constituyen declaraciones de juicio y la emisión de opiniones

³⁴ STS 1691/2008 de 23 de abril de 2008 (FJ 3º).

³⁵ GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1986, pp.96-97. De esta descripción se impone la conclusión de que estamos ante puros actos administrativos.

³⁶ El profesor BERMEJO VERA de acuerdo con la definición que proporciona de ZANOBINI. En suma, se entiende que el acto administrativo es el ejercicio concretizado de una potestad administrativa. BERMEJO VERA, J., *Derecho administrativo V.II*, cit., p.286.

³⁷ BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4º edic., Civitas, Cizur Menor 2012, pp. 30-31.

formalmente aprobadas por un órgano administrativo después de un procedimiento reglado por el ordenamiento.

Esta perspectiva es respaldada por la jurisprudencia mayoritaria, como se evidencia, por ejemplo, en la STS número 4836/1998, del 17 de julio, en el caso de una persona declarada non grata en Oleiros, donde se determina que la declaración municipal: «adopta la forma de un acto administrativo aprobado en forma por el Pleno del Ayuntamiento»³⁸. De manera similar, la STS 820/1987, fechada el 9 de febrero, anula un acuerdo de desmilitarización del Ayuntamiento de Fernán Núñez, argumentando que dicho acuerdo, al tratarse de un acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, constituye un acto de la Administración³⁹. Un ejemplo aún más enfático es la STS 2088/2019 de 26 de junio, en el caso de la independencia de Caldas de Montbuy⁴⁰, que, respecto de un acuerdo de respaldo al proceso independentista catalán, sostiene que «[...] lo impugnado en el caso es un acto administrativo que, independientemente de su contenido político, sus efectos y su propósito, es evidentemente susceptible de control judicial y debe ser evaluado en su totalidad».

Además de aclarar su naturaleza jurídica, probablemente el elemento más relevante al evaluar la legalidad de una declaración simbólica es su capacidad para afectar a la esfera de derechos o intereses de individuos o grupos. En sentido estricto, aunque las declaraciones simbólicas municipales no tienen consecuencias legales, no es raro que incluyan acuerdos, algunos de los cuales pueden tener la capacidad de producir efectos legales en lo que respecta a los ciudadanos o en las relaciones entre las diferentes

³⁸ STS 4836/1998, de 17 de julio de 1998 (FJ 3º).

³⁹ STS 820/1987, de 9 de febrero de 1987(FJ 2º).

⁴⁰ STS 2088/2019, de 26 de junio de 2019 (FJ 8º).

entidades administrativas. Pues bien, las declaraciones que generen efectos en el plano jurídico estarán sujetas a mayor control⁴¹.

En estos últimos años, la jurisprudencia ha declarado inválidos las declaraciones de persona *non grata* por tratarse de declaraciones que tienen incidencia en la esfera moral e incluso patrimonial, del destinatario que puede ver, incluso, deterioradas sus expectativas profesionales o mercantiles con el propio vecindario⁴².

La Sentencia del Tribunal superior (en adelante, STSJ) de Madrid 6797/2017 ha invalidado acuerdos de este tipo por sus potenciales consecuencias jurídicas. «No cabe considerar que el acuerdo carezca de eficacia jurídica alguna. Estamos ante un acto administrativo que contiene un compromiso del Ayuntamiento a no establecer convenio, contrato o acuerdo [...] con instituciones, empresas y organizaciones israelíes»⁴³.

Por otro lado, tanto la jurisprudencia como la doctrina tienden a ser más tolerantes con las declaraciones institucionales que no tienen impacto en el ámbito jurídico de los administrados. Resulta relevante, la STS 1691/2008 referente al caso de adhesión de Llodio a Udalbiltza, cuyo FJ 3º dice lo siguiente: «lo que se impugna es una actividad municipal carente de efectos prácticos directos, que esencialmente se limita a expresar una opinión política como manifestación de la voluntad concorde de los miembros de la Corporación»⁴⁴. O poniendo como ejemplo una declaración antitaurina, la Sentencia

⁴¹ MARTINEZ OTERO, J. M. «Las declaraciones simbólicas de los municipios...». Cit., p.197.

⁴² STS 4836/1998 de 17 de julio de 1998 (FJ 3º).

⁴³ STSJ Madrid 6797/2017 de 14 de junio de 2017 (FJ 3º). Se anula la declaración de la campaña BDS contra Israel en sus potenciales efectos jurídicos

328/17 del juzgado contencioso administrativo número 1 de Palma de Mallorca ⁴⁵ declaró que «los municipios pueden estar o no de acuerdo con el contenido de la ley, pero no pueden incumplirla ni advertir que la incumplirán. Esta línea es la que marca la diferencia entre un planteamiento puramente ideológico y un planteamiento con efectos jurídicos».

Por ello, debemos determinar la importancia sobre que dichas declaraciones conlleven o no efectos prácticos. Como resalta la sentencia citada anteriormente, el problema viene cuando a ese compromiso o voluntad municipal se le pretende dar efectos jurídicos. Probablemente, el factor más significativo al evaluar la legalidad de una declaración simbólica es su potencial para influir en la esfera de derechos e intereses de individuos o grupos. Es decir, la licitud de los acuerdos municipales va a depender de la afección a la esfera de derechos e interés de los administrados. No siempre resultará sencillo determinar cuándo una declaración simbólica tiene la capacidad de impactar en la esfera jurídica de los administrados y cuándo no lo hace.

Otra cuestión, para determinar la legalidad de estas declaraciones es la autonomía municipal recogida en los arts. 137 a 140 CE. El problema radica en la variedad de declaraciones sobre contenido tan dispar que a veces ni afectan a los intereses del municipio. En este punto tenemos dos interpretaciones diferentes. Una primera en el que únicamente se admiten las declaraciones municipales circunscritas al círculo de interés y competencias del municipio. Por otro lado, hay voces que defienden declaraciones que se salen de las competencias municipales⁴⁶.

⁴⁵ Anula el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma de Mallorca de 30 de julio de 2015 en cuanto a su declaración como municipio antitaurino.

⁴⁶ Esta es la posición defendida, por ejemplo, por EMBID IRUJO, A. «La actividad de gobierno de las entidades locales y su control jurisdiccional. Nuevas reflexiones sobre el control de la actividad de gobierno de los poderes públicos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º.258, 1993, p. 279.

Nadie duda del sentido de una declaración municipal sobre la construcción de un embalse cercano al pueblo o la proximidad de una central nuclear al pueblo, pero las dudas comienzan con declaraciones que no atañan a las competencias municipales como podría ser una declaración sobre política exterior. En la primera línea argumental, se rechazan las declaraciones amplias al tratarse de declaraciones institucionales.

La STS 2088/2019, de 26 de junio, caso independencia Caldas de Montbuy, rechaza categóricamente que la adhesión municipal al proceso soberanista catalán constituyera un ejercicio legítimo de autonomía municipal. Respecto a declaraciones antitaurinas, la reciente sentencia; STSJ de las Islas Baleares 1154/2022 se expresa en estos términos:

«En consecuencia, una vez que ya se ha indicado que el acuerdo impugnado conlleva una expresión de la voluntad municipal de que no se celebren corridas de toros, cuando dicha celebración no depende de decisión municipal al estar fuera de sus competencias por las razones expresadas en el Fundamento Jurídico tercero anterior, no cabe sino estimar el recurso de apelación y declarar la nulidad dicho acuerdo»⁴⁷.

Frente a esta línea argumental, tenemos sentencias que siguen la otra línea argumental y reconocen las declaraciones municipales sin importar las competencias municipales. El TS declaró conforme a derecho la declaración del acuerdo de desnuclearización de Baracaldo:

«aunque no deja de ser una extralimitación respecto de las competencias establecidas para las Corporaciones Municipales [...] sólo constituye una postura ideológica respecto de tal cuestión, en realidad atinente tan sólo a los componentes de la Corporación que la han apoyado, que, aunque discutible por su carácter subjetivo, es

⁴⁷ STSJ Baleares 1154/2022 de 5 de octubre de 2022 (FJ 4º).

respetable, en cuanto manifestación de su parecer frente a quien puede hacer valer los derechos de España ante las potencias extranjeras interesadas»⁴⁸.

Como hemos analizado anteriormente, la jurisprudencia en torno a las declaraciones simbólicas está, en su mayoría, basada en casos particulares, lo que complica la identificación de criterios generales que determinen la legalidad de una declaración específica. No obstante, es factible señalar algunos indicadores que pueden ayudar a evaluar si una declaración se ajusta a la legalidad. En principio, es más probable que una declaración sea considerada inválida si:

- 1) Puede afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.
- 2) Contiene un mensaje manifiestamente contrario a la Constitución.
- 3) No está relacionada con los intereses del municipio.

Por otro lado, es más probable que una declaración sea considerada legal si:

- 1) No afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.
- 2) Se limita a expresar una petición a la Administración o al poder competente en la materia.
- 3) Está directamente relacionada con los intereses del municipio.

En nuestro presente caso, sucede lo mismo con las declaraciones antitaurinas. La mayoría son anuladas pero cada órgano judicial justifica su resolución en diferentes argumentos.

En este sentido, la sentencia 328/17 del juzgado contencioso administrativo número 1 de Palma de Mallorca, de 7 de julio de 2017 en relación con un acuerdo del

⁴⁸ La STS 3994/1987 de 8 de junio de 1987 (FJ 5º) justifica esta declaración cuando el municipio manifiesta su oposición a la instalación y mantenimiento de misiles nucleares en territorio europeo.

municipio de Palma de Mallorca en el que se declaraba municipio antitaurino y contrario a la práctica de las corridas de toros declara que «los municipios pueden estar o no de acuerdo con el contenido de la ley, pero no pueden incumplirla ni advertir que la incumplirán». Esta línea es la que marca la diferencia entre un planteamiento puramente ideológico y un planteamiento con efectos jurídicos que anula el acuerdo municipal. Este mismo juzgado tuvo que anular otra declaración municipal del ayuntamiento de Binnisalem que se declaraba «antitaurino y contrario a las corridas de toros» y en el que se comprometía a solicitar una nueva ley de protección animal que «prohibiese cualquier espectáculo con toros». La sentencia delimita; «no se limita a realizar una mera expresión ideológica» y considera que de esta declaración pueden «extraerse consecuencias efectos jurídicos de todo tipo» La anulación de estas declaraciones viene cuando a estas se les pretende dar efectos jurídicos. Podríamos determinar que el ayuntamiento puede hacer declaraciones acerca de cualquier materia, en este caso sobre la tauromaquia, pero dichas declaraciones no pueden servir como pretexto para no permitir esta actividad cultural.

Otra línea de acuerdo con lo comentado anteriormente es la anulación de estas declaraciones por un tema competencial. Resoluciones como la STSJ de las Islas Baleares 1154/2022, anula el acuerdo que declara al municipio de Calviá «contrario a la práctica de las corridas de toros y manifestando su voluntad de que no se celebren corridas de toros en ninguna plaza de toros de las Islas Baleares»⁴⁹. El fallo de la sentencia concluye que «dicha celebración no depende de decisión municipal al estar fuera de sus competencias». Así mismo, la localidad de Orihuela se declaraba «garante de la protección animal y contrario a las corridas de toros, así como a cualquier tipo de festejo taurino», el TSJS de la Comunidad Valenciana dictamina que «el ayuntamiento carece de competencia para declararse contrario a los espectáculos taurinos y para cuestionar los rasgos jurídicos que definen la tauromaquia como bien de interés cultural».

⁴⁹ STSJ de las Islas Baleares 1154/2022 de 5 de octubre de 2022 (FJ 1º).

En definitiva, el ayuntamiento de Olot puede haberse declarado ciudad antitaurina, pero esa declaración no puede desplegar en ningún caso efectos jurídicos. Así mismo esta declaración podría ser anulada por estar fuera de sus competencias; ya que Olot no tiene competencias en espectáculos Taurinos. Por lo que vemos, esa declaración no puede servir de fundamento para adoptar una decisión como la que es objeto de recurso. Por tanto, uno de los tres argumentos desarrollados en la resolución del Alcalde sería inválido por ser nula la declaración municipal en la que sustenta su decisión.

3. LA VINCULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES NO REFRENDARIAS

En una sociedad democrática avanzada, la participación ciudadana en los asuntos públicos constituye uno de los elementos fundamentales que evidencian la madurez de un Estado social y democrático de derecho. Los ciudadanos contribuyen en los proyectos, en las tomas de decisiones y participan en la vida política, de diversas maneras, no limitándose exclusivamente a través de los procesos electorales.

En España, la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos se configura como una pieza esencial de nuestra organización política, tal como establece el art. 23.1 de la CE: «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal».

La STC 119/1995, de 19 de julio, señala que el art. 23.1 CE no posibilita todas y cada una de las modalidades de participación ciudadana en los asuntos públicos, sino exclusivamente el derecho fundamental de participación política⁵⁰ «en el sistema

democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el art. 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español»⁵¹.

El derecho fundamental de participación política puede ejercerse a través de representantes o directamente. La participación de los ciudadanos en asuntos públicos mediante representante se materializa al elegir a los miembros de las Cortes Generales, quienes actúan como representantes del pueblo según lo establecido en el art. 66 CE, que incluye la participación en la administración de las entidades territoriales organizadas por el Estado, como las comunidades autónomas y los Entes Locales, de acuerdo con el art. 137 CE. Por su parte, la participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos es la que se alcanza a través de diferentes instrumentos contemplados CE como podrían ser el referéndum en sus diversas modalidades, la iniciativa legislativa popular o el régimen de concejo abierto⁵².

Junto al derecho fundamental de participación política establecido en el art. 23.1 de la CE, existen otras formas de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que no tienen la consideración de derecho fundamental ni poseen una naturaleza política específica. Un ejemplo de ello es el mandato recogido en el art.9.2 de la CE, precepto que pretende la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural o social⁵³.

El art. 9.2, en conjunto con los arts. 23.1 y 1.1 de la CE, establecen la base constitucional que permite tanto al Estado como a las comunidades autónomas regular la

⁵¹ STC 119/1995 de 17 de julio (FJ 2º).

⁵² Véase la extensiva Tesis Doctoral de SANJUÁN ANDRES, F.J, *Las consultas populares en el ordenamiento jurídico español*, 2021, (URL: <https://hdl.handle.net/11000/27507>) Consultado el 20 de diciembre de 2023). Tesis Doctoral presentada en el año 2021 en la Universidad Miguel Hernández de Elche.

⁵³ Art.9.2 *in fine* CE.

participación ciudadana, incluyendo las consultas populares. Esta afirmación se fundamenta en una interpretación literal del art. 9.2, que instituye el papel

facilitador de los poderes públicos para fomentar la participación de la ciudadanía en diversos ámbitos políticos, económicos, culturales y sociales⁵⁴.

Respecto a las consultas populares, punto central de nuestro trabajo, partimos de la categorización ya realizada anteriormente entre aquellos instrumentos participativos que son ejercicio del art. 23 CE, del resto. Las consultas populares refrendarias en sus diferentes modalidades son reflejo de este art. En cambio, el resto de los instrumentos no reflejados en este art. son otras formas de participación recogidas en la CE que no son ejercicio del derecho de participación política del art.23 CE.

Definir el concepto de consulta popular no es tarea sencilla por no tratarse de un concepto positivizado. Por lo que se refiere a una primera aproximación al concepto, este se relaciona directamente con toda interpelación que se plantea a un cuerpo político, que es el pueblo, de donde deriva la expresión popular, con el objetivo de que se pronuncie sobre una cuestión que posteriormente será una decisión definitiva

De igual manera, se puede definir este concepto como las acciones destinadas a conocer la opinión de la ciudadanía sobre un tema específico. En cambio, si acudimos a la Real Academia Española, esta define consulta popular como «una expresión de democracia directa de los ciudadanos de confirmar o rechazar determinadas decisiones, por ejemplo, una reforma constitucional de sus representantes o gobernantes».⁵⁵ La acepción incluye al referéndum y al plebiscito. Por su parte la Real Academia entiende el

⁵⁴ SANJUÁN ANDRES, F.J, Las consultas populares en el ordenamiento jurídico español, 2021, P.99 (URL: <https://hdl.handle.net/11000/27507>).

⁵⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, «Consulta popular», Diccionario de la lengua española, (URL: www.rae.es) consultada el 27 de noviembre de 2023.

referéndum como «el procedimiento por el que se someten al voto popular decisiones políticas de especial trascendencia».⁵⁶ Ni la propia institución dedicada a la regulación lingüística, sabe establecer de forma clara ambos conceptos; en ambos casos hace referencia a una participación directa que puede afectar a decisiones legislativas o políticas.

Además de abordar la aproximación al término consultas populares, resulta imprescindible considerar una interpretación doctrinal en relación con dichas consultas. Al respecto, Presno Linera categoriza de forma adecuada ambas figuras, considerando que estamos ante un referéndum cuando es «una consulta sobre aprobación, modificación o derogación de una norma, cuyo resultado es siempre vinculante en términos jurídicos»⁵⁷.

Para BUENO ARMIJO, las consultas populares son aquellas mediante las cuales no se consulta al cuerpo político, sino a determinados ciudadanos que son más o menos representativos de la ciudadanía, o a un grupo de intereses o de clase⁵⁸.

Desde el punto de vista jurisprudencial, en el año 2008 con la aprobación por parte del Parlamento Vasco de la Ley 9/2008, de 27 de junio, conocida como la ley vasca de consulta, el Tribunal Constitucional definió las consultas populares referendarias de esta forma:

⁵⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, «Referéndum», Diccionario de la lengua española, (URL: www.rae.es, consultada el 27 de noviembre de 2023).

⁵⁷ La confusión terminológica conlleva un análisis que es necesario analizar como hace PRESNO LINERA, M., «El referéndum en la Constitución Española», en *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Saenz, et al. (dir.), Tirant lo blanch, Valencia, 2017, p.50.

⁵⁸ BUENO ARMIJO, A.M, *Consultas populares y referéndum consultivo»: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución de competencias*. *Revista de Administración Pública*, nº 177, p. 209.

«El referéndum es, por tanto, una especie del género consulta popular con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral [.....] conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23»⁵⁹.

Como señala, el Dictamen del Consejo de Estado 964/2014 acerca de la ley catalana de consultas no refrendarias, siguiendo la jurisprudencia citada de forma resumida anotó:

«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 art.149.1.32.a de la Constitución; 3) el régimen jurídico del referéndum está sujeto a una reserva de Ley Orgánica, puesto que el art. 92.3 de la Constitución dispone que "una ley

⁵⁹ La ley vasca de consulta fue una norma legal autonómica española aprobada por el Parlamento Vasco a efectos de realizar una consulta sobre el estatus político de la comunidad autónoma recurrida ante el TC que se pronunció en la STC 103/2008 de 11 de septiembre de 2008 (FJ 2º).

orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución»⁶⁰.

Así mismo, otra sentencia relevante, referente al Reglamento de Canarias sobre consultas de interés público concluye:

«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».⁶¹

Así, mismo, este Tribunal ha recordado (FJ 3) STC 119/1995, de 17 de julio 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»⁶².

El referéndum es, por tanto, 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»⁶³. En cambio, las consultas no referendarias señala el Tribunal Constitucional son aquellas mediante las

⁶⁰ Número de expediente: 964/2014 (Presidente del Gobierno). Consejo de Estado: Dictámenes. (URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-965>, consultada el 3 de enero de 2024).

⁶¹ Este reglamento canario incluía según el Alto Tribunal disposiciones sobre consultas populares por la vía del referéndum. Véase la STC 137/2015 de 11 de junio de 2015 (FJ 4º).

⁶² STC 119/1995 de 17 de julio de 1995 (FJ 3º).

⁶³ STC 103/2008 de 11 de septiembre de 2008 (FJ 2º).

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, se articulan meras voluntades particulares o colectivas, pero no generales, es decir, no imputables al cuerpo electoral.

En resumen, a partir de lo expuesto, se puede afirmar que existen dos categorías principales de consultas populares. En primer lugar, están aquellas que se llevan a cabo mediante referéndum, que requieren la autorización del Consejo de ministros, ya que el Estado posee competencia exclusiva en esta materia ex art. 149.1.32 de la CE. Por otro lado, fuera de este ámbito se encuentran las consultas populares no referendarias, que se enmarcan en el mandato del art. 9.2 CE. Además, podemos concluir que el referéndum se diferencia de la consulta popular en ser un concepto totalmente determinado porque implica un llamamiento a la totalidad del cuerpo electoral. Por otro lado, las consultas populares no referendarias suelen dirigirse a otros tipos de colectivos de ciudadanos que pueden ser más o menos representativos de la población en general o pueden abordar intereses de grupos o clases específicos. En otras palabras, el referéndum busca la participación de todos los votantes elegibles, mientras que las consultas pueden estar dirigidas a segmentos particulares de la población o a intereses específicos.

Debemos partir del art. 149.3 CE, que dejó abierta la posibilidad a las comunidades autónomas de regular las consultas no referendarias siempre y cuando tuvieran la competencia atribuida en sus Estatuto de Autonomía. Esto es muy importante, pues determina el reparto competencial en la materia. La STC 31/2015 resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación catalana. En esta sentencia, el Tribunal destacó las diferencias entre estas consultas.

«La Constitución, al referirse en el art. 149.1.32 a las consultas populares por vía de referéndum ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias, habiendo sido el legislador orgánico y estatutario el que las ha introducido en el bloque de constitucionalidad en lo que aquí interesa, el art. 122 EAC, al conferir a

la Generalitat competencia en materia de «encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular». Por tanto, bajo aquella denominación genérica debe comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias»⁶⁴.

Por el momento solo cuatro comunidades autónomas tienen reguladas las consultas populares no referendarias. Únicamente: las Islas Baleares, Navarra, Andalucía, y Cataluña⁶⁵. Sin embargo, las consultas populares municipales no referendarias carecen de una regulación básica uniforme a nivel estatal, lo que resulta en normativas muy diversas, dependiendo del territorio específico en el que se lleven a cabo.

Habiendo establecido el contexto general de las consultas populares y destacado que el referéndum no constituye la única modalidad que pueden adoptar, me enfocaré ahora en el tema central de la cuestión; las consultas populares a nivel municipal. En cuanto a la participación de la ciudadanía mediante consultas populares a nivel local, nos encontramos ante un escenario con legislación estatal, autonómica e incluso con el desarrollo de reglamentos.

En cuanto a la legislación de la Administración local en España, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 (en adelante LRBRL), de 2 de abril, es la norma básica. Su art. 18.f recoge como uno de los derechos y deberes de los vecinos, «pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley».

⁶⁴ STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015 (FJ 5º).

⁶⁵ FERNANDEZ RAMOS, S., *Las consultas populares no referendarias mediante votación: ¿un artificio del derecho público español?*, (URL: <https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1510249>, consultada el 3 de diciembre de 2023).

Conviene destacar que, en el ámbito local, pueden desarrollarse consultas populares por la vía referendaria o la no referendaria. En relación con la primera, debemos destacar que su regulación se encuentra en la Ley de bases de Régimen Local, en su art. 71.

«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». Respecto al objeto de la consulta por la modalidad referendaria, estas pueden realizarse, dentro de su marco competencial de acuerdo con los arts. 25 y 26 de la LBRL.

Por su parte las consultas municipales no referendarias, no tienen una regulación estatal, que en este caso ha sido suplido por las comunidades autónomas que han contemplado las consultas no referendarias en el ámbito local.

En Cataluña, lugar de nuestro caso se aprobó la Ley 10/2014 de Cataluña que entiende por consulta popular no referendaria como «la convocatoria efectuada por las autoridades competentes, a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación». Esta ley disponía que las consultas populares no referendarias podían ser de carácter general o sectorial, pero las primeras fueron declaradas inconstitucionales, de tal modo que únicamente subsisten las consultas sectoriales.

Centrándonos en la problemática que nos ocupa, acerca de si resulta admisible que un ayuntamiento de Cataluña convoque una consulta popular sobre la celebración o no de un festejo taurino, 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 art. 71 LBRL, y seguir el procedimiento que en su caso establezca la legislación autonómica, en nuestro caso la ley 10/2014.

El Tribunal Supremo se ha referido en diversas ocasiones a los límites entre los que es necesario situar la admisión de las consultas populares municipales. En su Sentencia de 17 de febrero de 2000 resuelve que «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»⁶⁶.

Conforme a lo expuesto hasta ahora, las consultas populares locales no refrendarias se ejercen de acuerdo con la legislación autonómica en la materia y, en todo caso, de conformidad con el art. 71 LBRL. Por otra parte, la determinación de lo que constituye o no un asunto de competencia propia municipal y de carácter local está lógicamente vinculada a la materia sustantiva que estemos tratando, en nuestro caso, los festejos taurinos.

Aunque podemos pensar que el municipio tiene competencia para la celebración de una consulta popular sobre esta materia, debemos tener en cuenta que tanto la administración autonómica como Estatal se han ocupado de regular los festejos taurinos amparados en diversos títulos competenciales.

Se trata de una competencia concurrente, por una parte, las competencias exclusivas del Estado sobre orden público y seguridad ciudadana, así como la competencia para el fomento de la cultura (arts.149.1.29 y 149.2 CE), en desarrollo de esta 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. Respecto al

⁶⁶ STS 1205/2000 de 17 de febrero del 2000 (FJ 5°).

ámbito cultural, cabe citar la LRTPC para la regulación de la tauromaquia que posteriormente será tratada en este trabajo.

En cambio, las autonomías, han asumido las competencias en espectáculos públicos por lo que confluyen con las del Estado. 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 Cataluña, el art.141.3 de su Estatuto determina la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos. En desarrollo de esta competencia, la Ley 34/2010, de 1 de octubre, de regulación de las fiestas tradicionales con toros.

Por su parte, Los municipios, de acuerdo con la legislación del Estado y de las comunidades Autónomas, ejercen competencias sobre ocupación del tiempo libre y promoción de la cultura y equipamientos culturales art.25.2. l) y m) LBRL y el art. 66.3 n) de la ley catalana de entidades locales. Estos títulos podrían fundamentar la justificación para considerar la materia relativa a los festejos taurinos como de competencia local.

En este sentido, el Reglamento de Espectáculos Taurinos (Real Decreto 145/1996) establece en su art. 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 Cataluña, la Ley 34/2010 de regulación de las fiestas tradiciones con toros determina en su art. 5.1 establece que es necesaria «autorización de la delegación territorial del gobierno».

Hay que recordar, que el art. 25 LBRL establece que las competencias municipales se ejercen «en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas». La STC 168/2004, de 6 de octubre de 2004 determina:

«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 define 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».

Por ello la competencia en espectáculos públicos, no conlleva necesariamente que estos festejos sean una competencia municipal. Bajo esta perspectiva, no se puede afirmar que la celebración de festejos taurinos constituya una competencia propia y de carácter local según el art.71 LBRL, en la que las entidades locales puedan basar la realización de una consulta popular sobre su celebración. Además, es importante señalar que no basta con que sea una competencia propia, sino que también debe tratarse de un asunto de carácter local, lo que añade requisitos más restrictivos para su admisión.

El tribunal supremo ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre diferentes consultas municipales refrendarias que pretendían celebrar los ayuntamientos y no ha concedido la solicitud; entre otros la STS de 17 de febrero de 2000, 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 constitución de una nueva provincia, a costa inevitablemente de desgajar parte de otra u otras preexistentes es un «asunto que supera el ámbito local para encuadrarse en ámbitos supralocales tanto de orden comarcal, como provincial, autonómico y estatal»⁶⁷.

Por su parte, la STS de 19 de noviembre de 2014 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.

«En efecto, en contra de lo defiende el Ayuntamiento recurrente, el uso de técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos, que es sobre lo que versa la consulta pretendida, ni es competencia municipal ni se trata de un asunto que se circunscriba al ámbito local, requisitos exigidos por el art. 71 de la Ley de Bases del Régimen Local»⁶⁸.

En cuestiones taurinas fue el ayuntamiento de San Sebastián quien quiso realizar una consulta popular en 2017 con esta cuestión: ¿Quiere usted que el Ayuntamiento destine recursos municipales o instalaciones para la realización de corridas de toros? El consejo de ministros denegó la solicitud para poder realizar esta consulta y el ayuntamiento recurrió al tribunal Supremo que se pronunció declarando que la actividad taurina es una actividad cultural competencia del Estado.

⁶⁷ STS 1205/2000 de 17 de febrero de 2000 (FJ 6º).

⁶⁸ STS 5027/2014 de 19 de noviembre de 2014 (FJ 3º).

En nuestro caso, la FTL solicita la plaza de Olot (Gerona). Concretamente en Cataluña, no es lícito desvincular las consultas populares del ámbito competencial de la autoridad convocante, pues las consultas no referendarias no son sino una modalidad cualificada del proceso participativo, el cual debe enmarcarse en el procedimiento de adopción de una política, medida o actuación pública que como tal acto jurídico-público únicamente puede aprobarse en el ejercicio de la correspondiente competencia.

Sí así fuera, la consulta popular podría ser utilizada para evadir la responsabilidad propia, sino que, además, podría utilizarse por parte del municipio, como un instrumento de obstrucción del ejercicio del poder de decisión que corresponde a otro órgano administrativo⁶⁹.

Por lo que se refiere a sus efectos, la ley catalana dispuso en su art. 8 que las consultas no referendarias no tiene carácter vinculante. Por ello, el argumento del Alcalde en la resolución de denegación de la cesión de la plaza de toros de pretender darle efecto vinculante a esta consulta cuando el art. 8 ley 10/2014 dispuso que las consultas populares no referendarias promovidas al amparo de esta, tienen por finalidad conocer la opinión de la población sobre la cuestión sometida a consulta y su resultado no tiene carácter vinculante es incongruente. Pero no solo eso, en nuestra demanda, deberíamos especificar que la solicitud se refiere a un evento taurino que, ni en sus características artísticas ni en su ejecución, guarda relación alguna con los *correbous*, cuestión por la que se preguntaba. Por ende, cualquier determinación municipal sobre los *correbous*, independientemente de su validez o vinculación jurídica, no puede ser aplicada a la solicitud en cuestión. Esto se debe a la inexistencia de similitudes fundamentales, requisito esencial para la aplicación analógica de criterios adoptados en un escenario a otro diferente. En consecuencia, el

⁶⁹ El autor señala en su trabajo, las diferencias entre el referéndum local y las consultas municipales no referendarias. En el caos que nos interesa tomamos como referencia la idea planteada acerca de los efectos las consultas municipales no referendarias. EXPOSITO GOMEZ, E., «La paulatina reforma del marco legal sobre consultas populares locales: ¿Un mismo plato con distantitos aliños?», Sáenz, et al. (coord.), Marcial Pons, Madrid, 2019, p.175.

resultado de una consulta no vinculante en modo alguno no puede ser el fundamento de una decisión contraria a la ley.

Es importante destacar que el análisis no se centra en la capacidad de un municipio para prohibir, limitar o condicionar los festejos taurinos. Más bien, el objeto de este estudio se centra en evaluar la conformidad a la normativa vigente de la realización de consultas populares sobre dichos festejos.

A la luz de este análisis, se concluye que las entidades locales no cuentan con fundamentos competenciales que respalden la consideración de la fiesta de los toros como una competencia exclusivamente local o una actividad circunscrita al ámbito municipal. Aunque corresponde a cada Ayuntamiento la autorización de fiestas populares, incluyendo, en su caso, espectáculos taurinos, ni esta responsabilidad ni las competencias municipales sobre ocupación del tiempo libre, promoción de la cultura y equipamientos culturales, según el art. 25.2.1 l) y m) LBRL) y 66.3 n) de la ley de entidades locales catalana que convierten automáticamente la celebración de festejos taurinos en una cuestión de competencia municipal y carácter local según lo establecido en el art. 71 LBRL. Esto se debe a que tanto las competencias municipales como el interés autonómico y estatal en la celebración de actividades taurinas son aspectos que superan ampliamente el ámbito local.

4. LA CESIÓN DE LAS PLAZAS DE TOROS DE TITULARIDAD MUNICIPAL

Las plazas de Toros son aquellos recintos que se dedican de forma habitual y continua a la programación de festejos taurinos. En España hay multitud de plazas de Toros distribuidas por todo el país, principalmente por tratarse de una tradición cultural arraigada en España desde tiempos inmemorables.

Es necesario destacar la singularidad de la propiedad de las plazas de toros, ya que muchas de ellas son de propiedad pública. Dado su carácter público, las decisiones

tomadas por los administradores en relación con la gestión y las condiciones para licitar su explotación tienen un impacto considerable en el desarrollo de la temporada taurina.

En este contexto, iniciaremos aclarando el concepto y la función que cumple el patrimonio público. De forma simple, podríamos definir el patrimonio público como el conjunto de bienes y derechos que pertenecen o son propiedad de las Administraciones públicas, cualquiera que sea su naturaleza y su título de su adquisición art. 3.1 Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP). Por su parte, serían bienes públicos, cada uno de los bienes o derechos que vienen a integrar dicho conjunto.

Por lo que se refiere a la naturaleza de los bienes públicos, el principal factor diferencial respecto del resto de bienes es la titularidad o pertenencia a un ente integrado en el sector público. Ente que gestionará, explotará, tutelaré y protegeré dichos bienes.

La titularidad pública, va a implicar la sumisión a un conjunto de normas concretas que no serán las mismas que para los bienes de titularidad privada. El sometimiento a este régimen jurídico particular busca cumplir de la mejor manera posible con la función asignada a estos bienes públicos. Esta función consiste en servir como soporte para la actividad administrativa, permitiendo la ejecución de las competencias atribuidas a los diversos entes públicos. Esto puede lograrse mediante la utilización directa de los bienes por parte de la Administración o los ciudadanos art. 6.b de la LPAP, así como mediante la explotación económica para obtener rentabilidad destinada a satisfacer fines públicos art. 8.b LPAP.

En cuanto a la asignación de competencias entre el Estado y las demás comunidades autónomas en lo que respecta al patrimonio público, la CE de acuerdo con el art.149.1.18 tiene la competencia exclusiva para determinar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Con apoyo en esta competencia, el legislador estatal podrá establecer un régimen jurídico uniforme que será vinculante para los legisladores autonómicos. Se tratará de una legislación básica estatal del patrimonio público (en adelante LPAP) que podrá ser desarrollada, con respeto de lo dispuesto en las bases, por la oportuna legislación autonómica. En Cataluña, se aprobó el Decreto

Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña.

En el plano local deberán respetarse las disposiciones básicas, contenidas en la LPAP, la LRBRL, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aplicable si no han sido desplazados por una ley autonómica, tanto general como específica para bienes locales. Sin embargo, en nuestro caso particular, además de la normativa básica estatal, debemos tener en cuenta para resolver nuestro dictamen la normativa catalana aprobada que se aplicará de manera directa desplazando a la normativa estatal respetando siempre la bases de la misma. Además de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Catalana, tendremos en cuenta el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña y el Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales.

Analizadas algunas cuestiones preliminares, pasaremos a determinar la tipología del patrimonio público abordando las diferentes clases de bienes públicos existentes. En este sentido pueden seguirse dos orientaciones, subjetiva u objetiva. Por lo que se refiere a la clasificación subjetiva, se atendería a la Administración titular, existiendo principalmente bienes públicos estatales, autonómicos, locales, etc...

Por otro lado, puede recurrirse a una clasificación que parte de criterios objetivos, basados en la naturaleza jurídica de los bienes considerados, resultando la existencia de bienes de dominio público, bienes patrimoniales, bienes comunales y bienes integrantes del Patrimonio Nacional.

Desde una visión jurídica, tendríamos dos bloques de bienes. Por un lado, nos encontramos con los bienes públicos que se encuentran sometidos a un régimen de Derecho administrativo más intenso y los bienes de dominio privado, en los que el Derecho Privado penetra con mayor fuerza.

La principal categoría entre las propiedades públicas son los bienes de dominio público o demaniales, integrado por aquellos bienes que siendo de titularidad pública, cumplen al menos un requisito de los dos previstos en la legislación. Así, serán bienes demaniales o bienes de dominio público aquellos bienes de titularidad pública que se encuentren destinados al uso general o afectados a los servicios públicos, o bien aquellos otros a los que las leyes otorgan expresamente esa condición arts. 5.1 LPAP y 132 CE.

Las plazas de Toros no se encuentran en el dominio público por una disposición legal o constitucional, aunque conocemos que la plaza de Toros de Olot es un bien de titularidad pública municipal, tal y como detalla CLAVIJO LEDESMA en su estudio sobre la plaza de Toros de Olot donde declara que se realizó un traspaso del control de la plaza de Toros al ayuntamiento en 1890, convirtiéndose en un bien de titularidad pública municipal⁷⁰.

Por tanto, la plaza de Toros de Olot podría tratarse de un bien demanial sí tuviera un uso general o estuviera destinado a un servicio público. El uso general de los bienes públicos se dará con aquellos bienes que pueden ser utilizados por todos los ciudadanos de manera indistinta sin necesidad de un título habilitante, por ejemplo, la calle, una carretera, o un parque, arts. 85.1 y 86.1 LPAP y 218 ley municipal y de régimen local de Cataluña. Distinta será la situación de los bienes afectados a servicios públicos, que quedan a disposición preferente de la Administración para el cumplimiento de sus fines y competencias y se supeditará a las normas reguladoras de las mismas, art. 87 LPAP y 201.3 ley municipal y de régimen local de Cataluña.

En suma, los bienes demaniales afectos al servicio público se encuentran a disposición de la Administración correspondiente para el cumplimiento de determinadas

⁷⁰ Clavijo Ledesma, J., La plaza de Toros de Olot. «Una historia más que centenaria.» *Revista de Estudios Taurinos*, nº. 34, 2014, p.196. Expone la causa de dicho traspaso, fundamentándose en el alto coste que tenía para un grupo de particulares su mantenimiento.

finalidades, y su utilización, debe sujetarse a las reglas de prestación o de la correspondiente actividad pública para cumplir los servicios o actividades a los que tales bienes estén adscritos. Y ello porque estos bienes tienen un carácter instrumental con respecto del servicio público que se presta, es decir, son medios para conseguir la correcta prestación de un determinado servicio.

En lo que respecta a nuestro caso, debemos conocer qué tipo de uso tiene la plaza de Toros. En el plano local, debemos partir del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales que en su art. 4 indica que son bienes afectos al uso público: «aquellos bienes destinados a ser directamente utilizados por los particulares, cuya conservación y vigilancia sean competencia del ente local, tal como las calles, plazas, parques, fuentes, caminos y obras públicas de aprovechamiento o utilización generales».

Por su parte el art.5 entiende que están afectos al servicio público: «los bienes que, por su naturaleza o por las disposiciones particulares de organización, se adecuen esencial o exclusivamente al fin particular del servicio, tal como mataderos, mercados, hospitales, museos, escuelas, cementerios y campos de deporte».

Partimos por tanto de la calificación de la Plaza de Toros de Olot como un bien afecto al servicio público, específicamente un bien demanial. En adición, la plaza está catalogada en el inventario del ayuntamiento, descrita como un bien demanial, concretamente como un equipamiento cultural⁷¹.

En relación con las plazas de Toros de propiedad pública es jurídicamente relevante destacar cómo los tribunales han expresado de manera prácticamente unánime

⁷¹ Inventario del ayuntamiento de Olot, concretamente apartado 4.4 (URL: <https://seu-e.cat/documents/674390/9578706/Béns+immobles.pdf/240b2a2f-1129-4d27-bdfb-405f6f8ef1c3>) Consultado el 22 de diciembre de 2023.

la naturaleza administrativa de los contratos de cesión realizados por las Administraciones Públicas para la celebración de espectáculos taurinos. Esta caracterización se mantiene independientemente de si se trata de bienes de dominio público o patrimoniales, y de si están inventariados o no. En esencia, estos contratos se consideran administrativos debido a la gestión de un servicio público.

En este contexto, el Tribunal Supremo, en una sentencia del 15 de febrero de 1999, abordando un caso vinculado a la Plaza de la Línea de la Concepción, determina que, contrariamente a lo establecido en la sentencia impugnada, el contrato no puede ser categorizado como civil. Esto se debe a que se trata de un arrendamiento para la gestión de una actividad cultural que entra dentro de las competencias del Ayuntamiento, en este caso, los espectáculos taurinos. El Tribunal Supremo se pronunció años más tarde en relación con un contrato de arrendamiento en la Plaza de Toros de Almagro que aun siendo un bien patrimonial del ayuntamiento, la finalidad pública y la competencia específica del Ayuntamiento en la gestión de estas actividades justifican la clasificación del contrato como administrativo, a pesar de la naturaleza patrimonial del bien involucrado⁷².

Mientras que en el pasado la discusión se centraba en si los contratos suscritos por los Ayuntamientos para sus plazas de toros tenían una naturaleza administrativa o civil, en la actualidad, en ciertos casos, el dilema reside en qué medidas tomar cuando los Ayuntamientos optan por no ceder sus plazas para la celebración de espectáculos taurinos.

Llevándolo a nuestro caso, contemplamos como por parte de una administración con una argumentación política se decide no ceder la plaza de Toros de la localidad para poder celebrar un festejo taurino. Olot no es el primer ayuntamiento que decide tomar esta decisión. El ayuntamiento de Villena (Alicante) sentó precedente en 2016 denegando

⁷² STS 4971/2003 de 14 de julio de 2003 (FJ 2º).

la solitud de la cesión de la plaza de Toros por parte de la Peña Cultural Taurina Villenense para la celebración de una corrida de toros benéfica el 9 de mayo de 2016 en favor de una Asociación. El acuerdo previamente mencionado fue impugnado judicialmente, sin embargo, el recurso fue desestimado. Esta resolución fue recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. En este tribunal, el recurso fue aceptado, revocando así el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento. El juzgado se pronunció en estos términos que reitera el Tribunal:

«Concretada la resolución recurrida y las causas esgrimidas por la misma para la denegación, hemos de señalar que la propia sentencia entiende que es un hecho no controvertido en la presente litis que el Excmo. Ayuntamiento de Villena carece de competencia para autorizar o denegar la celebración de espectáculos taurinos o para cuestionar los rasgos jurídicos que definen la tauromaquia como un bien de interés cultural, con tal argumento, que no es cuestionado por el Ayuntamiento, está reconociendo, la falta de motivación y disconformidad a derecho de acuerdo recurrido, y sin embargo da razón al Ayuntamiento por causas alegadas al contestar la demanda». En la STSJ de la Comunidad Valenciana se confirmaba:

«analizando los motivos de acto administrativo señalado por el Ayuntamiento en sede administrativa, se evidencia que los mismos son contrarios a derecho por falta de motivación, basándose en opiniones subjetivas de los miembros de la Comisión de Cultura, que evidencian su contrariedad a tales espectáculos, y que ponen de manifiesto la arbitrariedad de la resolución recurrida; y más cuando el TC en S. 177/16 de 20 de octubre, señaló en síntesis que la prohibición de los espectáculos taurinos es competencia estatal, cuestión , que como dijimos, no se discute»⁷³.

⁷³ STSJ de la Comunidad Valenciana 392/2018 de 7 de febrero de 2018 (FJ 1º).

No basta con aducir o expresar cualquier razón, con motivar el acto de cualquier manera. La exigencia de razones que resulta del art. 9.3 de la CE no se agota, en un plano formal. Las razones que en este caso el ayuntamiento decide han de tener alguna consistencia para excluir cualquier tacha de arbitrariedad, proporcionando un fundamento objetivo capaz de sostener la decisión adoptada.

Posteriormente y sentado este precedente, se volvió a solicitar el uso de la plaza de Toros de la localidad para la realización de un festejo taurino. En este caso, el ayuntamiento lo denegó por considerarlo poco oportuno desde el punto de vista social y cultural. La Peña Cultural Taurina Villenense interpuso demanda ante el juzgado Contencioso-Administrativo de Alicante, que dictó sentencia el 28 de diciembre de 2018 que, tras abordar otros temas, sentenció:

«Siendo, por tanto, la tauromaquia un patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional, el municipio de Villena no constituye excepción a esta máxima establecida legalmente; y dado que los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben ejercer una acción de salvaguardia de la tauromaquia, el Ayuntamiento de Villena también se encuentra comprendido dentro de tal exigencia legal». ⁷⁴ Por tanto quien dice Villena puede leer Olot.

Quizás en el pasado se podía debatir si los Ayuntamientos tenían competencia para decidir sobre la celebración de festejos taurinos en sus municipios. Sin embargo, en la actualidad, la legislación estatal, la jurisprudencia constitucional y decisiones judiciales recientes, como las mencionadas anteriormente, impiden que los Ayuntamientos, basándose en criterios de conveniencia o en su percepción del impacto en los festejos taurinos, prohíban la celebración de estos eventos o impongan obstáculos insuperables (como negar la cesión de las plazas públicas de su propiedad, por ejemplo). Esto es

⁷⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 1364/2018 de 28 de diciembre de 2018 (FJ 4º).

precisamente lo que ha hecho el Ayuntamiento de Olot en la resolución impugnada, y por ello, dicha resolución es nula y, en consecuencia, debe ser anulada y reemplazada por la autorización de la cesión de la plaza de toros solicitada.

Esto cobra una relevancia especial en la cesión de bienes públicos para la realización de eventos culturales, como la plaza de Toros de Olot, que es el origen de este procedimiento. El deber legal de fomentar la tauromaquia implica que la cesión de bienes públicos para este propósito no puede ser denegada en función de la mayor o menor afinidad que la administración correspondiente tenga hacia la actividad cultural a llevar a cabo. Este principio es aún más significativo cuando se trata de un bien específicamente diseñado y construido para una finalidad cultural concreta, como es la celebración de festejos taurinos. Impedir la realización de estos espectáculos taurinos no solo constituye una clara infracción legal, sino también un acto de censura cultural.

5. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA TAUROMAQUIA

Según la Real Academia de la Lengua, la tauromaquia se define como el arte de lidiar toros⁷⁵. En este contexto, es fundamental reconocer que esta forma de expresión artística tiene una dimensión cultural inherente. La forma más reconocida de la tauromaquia son las corridas de toros, cuya expresión más contemporánea surgió en el siglo XVIII. El término tauromaquia también se utiliza para referirse a las obras o libros que abordan esta práctica, detallando las reglas del torero, como se recoge en la segunda acepción del diccionario de la Real Academia Española.

⁷⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, «Tauromaquia», Diccionario de la lengua española, (URL: www.rae.es, consultada el 27 de noviembre de 2023).

La lidia actual tiene sus raíces en celebraciones taurinas del siglo XI con festejos destacados en Zamora y Ávila⁷⁶. Con el paso del tiempo la tauromaquia se ha convertido en un elemento identitario de nuestro país, con diferentes manifestaciones artísticas vinculadas. La tauromaquia, y su suprema manifestación, las corridas de toros, poseen un evidente componente artístico en el cual no solo los toreros, sino todo el conjunto, buscan la belleza no solo durante el lance, sino a lo largo de todo el espectáculo, abarcando aspectos como los trajes, la música y otros elementos.

Con el paso de los años, la tauromaquia ha llegado a ser percibida y representada como un símbolo distintivo de España en la cultura mundial. La tauromaquia es un auténtico acontecimiento cultural, siendo en mi opinión una de las razones de su crítica y ataque⁷⁷.

No obstante, existe una perspectiva que a menudo se pasa por alto en el análisis de la tauromaquia, y es la conexión intrínseca con el derecho. La fiesta de los toros tiene un extenso relato jurídico. Se une de esa forma derecho y fiesta convergiendo en un solo punto: la cultura.

⁷⁶ Al respecto RODRIGUEZ BLAZQUEZ, A., «El inicio de la lidia de los toros» *Tribuna de Ávila* .www.tribunaavila.com. Consultada el 18 de diciembre de 2023.

⁷⁷ Véase esta noticia, que augura buenas perspectivas para la tauromaquia (URL: <https://www.libremercado.com/2024-01-05/numero-entradas-vendidas-plazas-de-toros-espana-temporada-2023-la-economia-del-toro-sube-mas-corridas-que-antes-pandemia-7083772>, consultada el 24 de diciembre de 2023).

Esta relación de derecho y toros comienza en la Edad Media con algunas regulaciones como las Siete Partidas⁷⁸ o los Fueros de Zamora⁷⁹. Pese a esta tradición más que consolidada en nuestro país, la fiesta atravesó múltiples vicisitudes y restricciones, comenzado en el siglo XVI con prohibiciones papales con la bula *Salutis Gregis Dominici*⁸⁰ promulgada por Pío V o por parte de Inocencio XI con la bula *Non sine gravi gloriis*. Por su parte los monarcas españoles también intentaron prohibir la fiesta como se revela en prohibiciones decretadas por los reyes borbones Felipe V, Fernando VI, Carlos III y Carlos IV⁸¹.

⁷⁸ Así, en la Ley 57, se señala que «que los perlados non deuen de yr a ver los iuegos ni iugar tablas ni dados ni otros iuegos que los sacasen de sosegamiento. Cuerdamente deuen los perlados traer sus fazendas commo onbres de quien los otros toman en xemplo: assy commo des- uso es dicho. & por ende non deuen yr a ver los iuegos assy commo alañar atabado o bohordar o lidiar los toros o otras bestias brauas». Por otro lado, en la Séptima Partida establece una sorprendente distinción valorativa entre quien se dedica a lidiar por hombría o por dinero. Así, en la Ley 4 se afirma que «E avn dezimos que son enfamados los que lidian con bestias brauas por dineros que les dan Eso mesmo dezimos que lo son los que lidiasen vno con otro por preçio que les diesen. Ca estos atales pues que sus cuerpos auenturan por dineros en esta manera. bien se entiende que farian ligeramente otra maldad por ellos. pero quando vn onbre lidiase por si mesmo. o con algund su amigo o con bestia braua por prouar su fuerça no seria enfamado por ende ante ganaria preç de onbre valiente o esforçado» Véase el Anexo a las 7 Partidas en este enlace (URL: <https://www.cjpb.org.uy>).

⁷⁹ «§ 86: Defendemos que ninguno non sea osado de correr toro nen vaca brava enno cuerpo de la villa, se non en aquel lugar que dizen Sancta Altana; e alí cierran bien que no salga a fazer danno. E se por aventura salir, maténlo por que non faga danno» Examínese la reproducción Fueros Leoneses, de Zamora, Salamanca, Ledesma y Alba de Tormes (URL:<https://ia802701.us.archive.org/33/items/fuerosleonesesde01cast/fuerosleonesesde01cast.pdf>) Consultada el 16 de enero de 2024.

⁸⁰ En esta bula se excomulgaba ipso facto a todos los príncipes cristianos y autoridades, civiles y religiosas, que permitieran la celebración de corridas de toros en los lugares de su jurisdicción. Además, prohibía a los militares u otras personas tomar parte en las mismas, ya fuera a pie o a caballo, llegando a negar sepultura eclesiástica a quien muriera en ellas. Y, por supuesto, también prohibía a todos los clérigos, seculares y regulares, asistir a dichos espectáculos. Me remito al trabajo de GILPEREZ FRAILE, L., *De interés para católicos taurinos*, Recopilación Bulas acerca de prohibiciones taurinas. URL: (<https://asanda.org/descargas/documentos/taurinos/de-interes/bula.PDF>) Consultada el 16 de enero de 2024.

⁸¹ Obsérvese el análisis constitucional de la tauromaquia por MONFORTE SAN ROMAN, I.J, *Aspectos constitucionales de la tauromaquia: la prohibición de los toros en Cataluña y de facto en Baleares*, (URL: <https://zaguan.unizar.es/record/78500?ln=es>, consultado el 15 de enero de 2024) pp.7-11. Trabajo Fin de Grado presentado en la Universidad de Zaragoza en el año 2019.

En el transcurso del siglo XX, se fortaleció el aspecto jurídico de la tauromaquia. Primero con la Real Orden de 12 de julio de 1930 que aprobó el Reglamento para la celebración de espectáculos taurinos y más tarde con la Orden de 15 de marzo 1962 que ajustó dicho reglamento. Este marco normativo prevaleció hasta el año 1992, cuando se aprobó el Real Decreto 176/1992 del Reglamento Taurino que posteriormente fue derogado por el Real Decreto 145/1996 por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos que persiste hasta nuestros días.

En el contexto del siglo XX, es crucial destacar el año 1978, momento de la aprobación de la CE. Debemos tener en cuenta que esta no contiene de forma explícita una referencia a la tauromaquia, pero varios de sus arts. sugieren la conexión entre la tauromaquia y un acontecimiento cultural.

Así, el art. 44.1 CE establece que «Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho». Por otro lado, el art. 46 CE se expresa en estos términos: «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».

La relevancia de ambos preceptos a propósito de la regulación de la tauromaquia es tan significativa que considera a esta una actividad de carácter cultural, que el legislador no dudó en que ambos preceptos constitucionales, junto con el apartado segundo del art. 149 CE, formen el pilar normativo de la LRTPC.

Así, el art. 149.1 CE dispone: «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias»: apartado 28.a: «defensa del patrimonio cultural, artístico y

monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas». Por su parte, el apartado segundo del mismo precepto establece lo siguiente: «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».

Sentados los preceptos constitucionales que atribuyen competencia al Estado en relación con la defensa del patrimonio cultural, procede realizar una serie de consideraciones a los mismos. Como ha quedado expuesto, la intervención del Estado en dicha materia deriva del art. 149.2 y 149.1.28.a CE, por considerarse la tauromaquia una cuestión de índole cultural.

Por otro parte, no debemos olvidar que hay juristas que abogan por la abolición de la fiesta pero que defienden que la tauromaquia esta defendida constitucionalmente⁸². Entre otros, el ejercicio de libertades, derechos y bienes que constitucionalmente están protegidos como el desarrollar un oficio (art. 35.1 CE), la creación artística (art. 20.1.b CE) o la libertad de empresa (art 38 CE).

Al amparo de este art. 46, se aprobó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español que en su propio preámbulo busca: «asegurar la protección y fomentar la cultura material debida a la acción del hombre en sentido amplio, y concibe aquella como un conjunto de bienes que en sí mismos han de ser apreciados, sin establecer

⁸² Con respecto a la abolición, ver los trabajos de, DE LORA, P, *Corridos de toros, Cultura y Constitución, Cuaderno de Filosofía del Derecho*, n ° 33, 2010 y DOMÉNECH PASCUAL, G, *La prohibición de los espectáculos taurinos: Problemas contitucionales*, *Revista jurídica de castilla la mancha*, n° 40, 2006, pp. 71-113, donde ambos autores sostienen conclusiones muy enfrentadas sobre la constitucionalidad de la abolición operada por el legislador catalán.

limitaciones derivadas de su propiedad, uso, antigüedad o valor económico» Y de acuerdo con el art.46 de esta normativa relativo al patrimonio etnográfico, se afirma que «forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales». Una expresión que ha respaldado, de forma algo ambigua y jurídicamente difusa, a la tauromaquia como patrimonio histórico español.

La Ley introdujo la categorización de bienes muebles e inmuebles que podrían ser considerados como Bien de Interés Cultural, de acuerdo con lo establecido en su art.9.1. Sin embargo, esta legislación no abarcaba el extenso ámbito cultural definido por la tauromaquia. A pesar de ello, han sido múltiples las comunidades autónomas que han declarado la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural⁸³. Cabe recordar que la protección del patrimonio cultural inmaterial incluye

«el respeto y conservación de los lugares, espacios, itinerarios y de los soportes materiales en que descansen los bienes inmateriales objeto de salvaguarda» y que los «espacios vinculados al desenvolvimiento de las manifestaciones culturales

⁸³ GARCÍA RUBIO, F, «la tauromaquia patrimonio cultural inmaterial entre su protección y persecución» *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 257, 2021, p.227. En esta publicación, se detalla la declaración de la tauromaquia como de Bien de Interés Cultural por parte de las diferentes comunidades autónomas han reconocido estos valores y así la Región de Murcia mediante decreto 25/2011, de 25 de febrero, por el que se declara bien de Interés Cultural Inmaterial la Fiesta de los Toros en la Región de Murcia, Castilla —La Mancha que por acuerdo del Consejo de gobierno de la Comunidad de 22 de diciembre de 2011 declaró la fiesta de los toros bien de interés cultural, la Comunidad de Madrid a través del decreto 20/2011, de 7 de abril, del Consejo de Gobierno, declaró bien de Interés Cultural, en la categoría de Hecho Cultural, la Fiesta de los Toros en la Comunidad de Madrid y finalmente (por ahora) Castilla y León que mediante acuerdo de la Junta de Castilla y León 32/2014, de 3 de abril declaró en dicha región a la tauromaquia como bien de interés cultural de carácter inmaterial.

inmateriales», las plazas de toros en este caso, «podrán ser objeto de medidas de protección conforme a la legislación urbanística y de ordenación del territorio por parte de las Administraciones competentes» (art 4. Ley 10/2015) teniendo en cuenta que múltiples cosos taurinos son obras de arte protegibles.

Pese a toda esta tradición, la tauromaquia careció de un marco normativo específico que la respaldara, encontrándose en una especie de limbo jurídico al no poder ser clasificada como un evento cultural. Esto se debió en gran medida a la creciente y confusa complejidad normativa generada por el impulso decidido de nuestro Estado Autonómico.

En este contexto, la difícil delimitación de competencias propició situaciones incómodas, especialmente para ciertos gobiernos autonómicos que deseaban perjudicar a la fiesta, utilizando para ello el ordenamiento autonómico para limitar su difusión.

Esta situación fue mitigada parcialmente mediante la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, que, según establece su art. 1, tiene como objetivo «la regulación de las potestades administrativas relacionadas con la preparación, organización y celebración de los espectáculos taurinos, al objeto de garantizar los derechos e intereses del público que asiste a ellos y de cuantos intervienen en los mismos». Esta normativa se convirtió en la primera norma jurídica básica de la tauromaquia.

Toda esta situación de amparo limitado, unida al embrollo normativo con la aparición de las comunidades autónomas, provocó que algunas actuarán en contra de la tauromaquia. La competencia en cultura ha producido una intensa y prolija fricción entre el Estado y las comunidades autónomas que el Tribunal Constitucional tuvo que poner orden en una competencia compartida.

De las diecisiete comunidades autónomas, además de las ciudades autónomas, Canarias fue la primera que, mediante la aprobación de la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, prohibió los espectáculos sangrientos con animales. Dicha

prohibición trajo consigo en la práctica la imposibilidad de celebrar corridas de toros. No obstante, sí resulta adecuado puntualizar que la citada norma no contiene en su redacción una mención expresa ni a la tauromaquia, ni a los espectáculos celebrados con reses bravas⁸⁴.

Siguiendo el *iter* temporal, llegamos al año 1992 con la aprobación de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre de transferencia de competencias a Comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art.143 CE permitió transferir a diversas comunidades ciertas competencias, entre las que se incluía los «espectáculos públicos». El art.8 apartado 2 estableció la reserva al Estado la facultad de dictar normas para la regulación de estos espectáculos, aunque muchas comunidades autónomas a partir de la interpretación de la Disposición Adicional única de la ley 10/1991 han regulado reglamentariamente la fiesta⁸⁵.

La comunidad autónoma que llevó el tema de las corridas de toros al centro del debate nacional no fue otra que Cataluña mediante la Ley 28/2010, de 3 de agosto, de

⁸⁴ Canarias no prohibió las corridas de toros Esta comunidad autónoma reguló la protección de los animales domésticos sin aludir al toro bravo al no tratarse de un animal doméstico. Así lo recoge el art.1 del Capítulo I de dicha normativa en el que especifica claramente que: «La presente Ley tiene por objeto establecer normas para la protección de los animales domésticos y, en particular, la regulación específica de los animales de compañía en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.» En el art. 2 se definen los animales domésticos: «Se entiende por animales domésticos a efectos de esta Ley a aquellos que dependen de la mano del hombre para su subsistencia. Son animales de compañía todos aquellos domésticos que, mantenidos igualmente por el hombre, los alberga principalmente en su hogar sin intención lucrativa alguna.»

⁸⁵ Ejemplo de ello lo constituyen País Vasco (Decreto 281/1996, de 3 de diciembre, por el que se establece el Reglamento de Espectáculos Taurinos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sustituido por el Decreto 183/2008, de 11 de noviembre, posteriormente modificado por el Decreto 124/2010, de 27 de abril), Navarra (Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio, por el que se aprueba el reglamento de espectáculos taurinos, que fue modificado por los Decretos forales 183/1997, de 4 de julio, 38/2001, de 19 de febrero y 59/2009, de 2 de julio), Aragón (Decreto 223/2004, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos, modificado por los Decretos 193/2005, de 29 de septiembre, 82/2010, de 27 de abril y 344/2011, de 14 de octubre), Andalucía (Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba el reglamento taurino de Andalucía, modificado por el Decreto 278/2011, de 20 de septiembre) y Castilla y León (Decreto 57/2008, de 21 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General Taurino de la Comunidad de Castilla y León).

modificación del art.6 del Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008. Esta norma fue la primera que prohibió las corridas de toros de manera expresa. Esta ley, menciona diferentes títulos competenciales en los que fundamentar su contenido; así, invoca las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de «protección de los animales» (art. 116.1 d); «juego y espectáculos» (art. 141.3); «medio ambiente, espacios naturales y meteorología» (art. 144) y «desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea» (art. 189) de su Estatuto.

Dicha ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional que concluyó que la actividad relacionada con la tauromaquia; en la que afecta a la protección de los animales y a las cuestiones relacionadas con los espectáculos públicos, es una competencia que corresponde a las comunidades autónomas⁸⁶; segundo, la tauromaquia es una actividad cultural, y el Estado por tanto tiene competencias sobre esta materia⁸⁷.

⁸⁶ Léase el FJ 9º de la STC 17772016 que delimita el el contenida de la competencia en espectáculos públicos: «la competencia exclusiva en materia de «espectáculos y actividades recreativas, que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos». Ello responde a que desde la lógica de distribución competencial que se realiza en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, la referencia a espectáculos se sitúa en el ámbito de la seguridad de personas y bienes. En efecto, tal como hemos reiterado en numerosas ocasiones, el contenido de esta materia competencial alude a lo que se ha venido en llamar «policía de espectáculos» o, en definitiva, la reglamentación administrativa sobre los requisitos y condiciones que deben cumplir los espectáculos públicos para garantizar su libre desarrollo, así como la seguridad tanto de los ejecutantes como del público». Y la apreciación del FJ 10º: «No hay duda, en este sentido, de que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta competencias en materia de policía de espectáculos (diferente de la de seguridad pública, STC 148/2000, FJ 10) que le han permitido, incluso, regular aspectos que rodean al festejo taurino, como por ejemplo el establecimiento de restricciones de acceso en función de la edad que se estableció en la ya derogada Ley 22/2003, de protección de los animales».

⁸⁷ Examínese el FJ 4º de la STC 177/2016 respecto a la competencia de cultura «examinar las competencias estatales en materia de cultura que son, entonces, las que más directamente se relacionan con la prohibición que ha sido aquí impugnada, sin que el hecho de que las competencias autonómicas se afirmen asumidas con carácter exclusivo nos exima de dicho análisis, pues tal exclusividad no impide el ejercicio de las del Estado».

La Ley 18/2013, citada anteriormente se ampara en los arts.149.2 y 149.1.28 CE. Por tanto, la cultura, es el título clave que permite la supresión o mantenimiento de las corridas de toros. Sin perjuicio de la naturaleza concurrente de cultura entre el Estado y las comunidades autónomas.

Esta norma aprobada que se dedica a la protección de la tauromaquia, es necesaria comprenderla teniendo en cuenta el convulso momento de cuestionamiento que estaba afectando a la fiesta durante los últimos años, agudizado desde la aprobación de la ley catalana.

La Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural español, tiene una importante consecuencia: impide que una comunidad autónoma pueda, en adelante, establecer la prohibición de celebrar corridas de toros en su respectivo ámbito territorial, en tanto en cuanto su art. 2

Esta norma, traslada lo dispuesto en la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, hecho en Paris el 3 de noviembre de 2003, donde se señalaba en el art.2.2 que el patrimonio cultural inmaterial se manifiesta en «artes del espectáculo y usos sociales, rituales y actos festivos». La LRTPC sigue esta misma línea y considera a la tauromaquia como:

«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».

Su carácter cultural y artístico es definido en el art.1:

«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».

Seguidamente, la ley consagra la tauromaquia parte del patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional, de acuerdo con la normativa aplicable y los Tratados internacionales sobre la materia. Por extensión, se entiende comprendida en el concepto de tauromaquia toda manifestación artística y cultural vinculada a la misma.

Es importante señalar que, a pesar de las apariencias iniciales, la protección jurídico-constitucional no se limita a la LRTPC. De hecho, esta ley y sus disposiciones sobre la Fiesta fueron complementadas posteriormente con la aprobación de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

Esta ley amplió la conceptualización de la cultura inmaterial y su vínculo con la historia social y las manifestaciones populares. Su art. 3 hace referencia a los principios generales de las actuaciones de salvaguardia, y que incluye, entre otros, uno de particular interés, el de accesibilidad. (art 3.e) y que de acuerdo con el art.6 de la ley, obliga a las Administraciones públicas a la promoción, difusión y promoción de los bienes inmateriales. Debemos resaltar la disposición Adicional Sexta que deja claro que esta 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».

Esta ley desempeña un papel crucial al consolidar la protección jurídica de la Fiesta de los toros frente a los ataques de algunas comunidades Autónomas y municipios. Así la LRTPC, se aprobó en el convulso contexto de cuestionamiento que viene afectando a la fiesta en los últimos años con la ley catalana de Protección de los Animales que prohibió las corridas de toros puntualmente secundado por algunos Ayuntamientos españoles con declaraciones antitaurinas como hemos visto anteriormente.

Con ello, la protección normativa estaba solventada. La normativa estatal erigió una suerte de baluarte jurídico para proteger la Fiesta, tan necesario como imprescindible, frente a unas tentativas inquietantes en algunas comunidades Autónomas y municipios.

Estas leyes que regulan la tauromaquia como hecho cultural, han sido utilizadas en diferentes sentencias contra diferentes consultas populares municipales por parte de diferentes ayuntamientos con el objeto de atacar la tauromaquia. La STS 219/2019⁸⁸ trae causa de una consulta popular que pretendía organizar el ayuntamiento de San Sebastián con la siguiente pregunta: ¿Quiere usted que el Ayuntamiento destine recursos municipales o instalaciones para la realización de corridas de toros? El consejo de ministro ya declinó poder llevar a cabo esta consulta. Este ayuntamiento recurrió y en la resolución del recurso, el Tribunal Supremo se pronunció en estos términos: «la decisión de no destinar recursos o instalaciones municipales para realizar corridas de toros no es una medida inocua en cuanto al deber de fomento del patrimonio cultural, del que la tauromaquia, entendida en los términos definidos en el art. 1 de la LRTPC, forma parte, sino una medida de la que se derivan ineludiblemente elementos obstativos que resultan contrarios a lo dispuesto en el art.3 de la misma y 3 y 6 de Ley 10/2015, lo que adquiere

⁸⁸ STS 538/2019 de 21 de febrero de 2019 (FJ 3º).

mayor relevancia si en San Sebastián no existe otra instalación que permita celebrar corridas de toros con la garantía de seguridad que ofrece el Pabellón Multiusos, siendo este lugar donde dicho espectáculo se desarrollaba habitualmente».

Más adelante, este mismo tribunal, tuvo la misma respuesta con el ayuntamiento de Ciempozuelos, que pretendía realizar esta pregunta: «¿Está usted de acuerdo con que el Ayuntamiento organice festejos taurinos?» El consejo de ministros denegó tal consulta y se recurrió ante el Supremo que se reafirmó en estos términos: «la Ley no da libertad a las Administraciones Públicas para promover o no la conservación de la tauromaquia o promover o no su enriquecimiento, sino que impone una obligación positiva en tal sentido. En consecuencia, una consulta popular que ponga en riesgo, siquiera de forma indirecta, ignorar la voluntad de la Ley, en cuanto está encaminada a la toma de una decisión que en modo alguno puede ser considerada favorecedora de aquella actividad de fomento, resulta contraria a lo dispuesto en la citada Ley y a lo establecido en la doctrina del Tribunal Constitucional»⁸⁹.

VI. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto hasta ahora, procede formular las conclusiones más relevantes que se han alcanzado en el presente dictamen.

PRIMERA.- En este dictamen, se ha examinado los diversos elementos que configuran la noción de interés legítimo en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, reconocida en el art. 19 LJ. Se han abordado especialmente los apartados a) y b) de dicho art.

⁸⁹ STS 735/2019 de 7 de marzo de 2019.

Las primeras leyes contencioso-administrativas se sustentaban en una actuación administrativa que lesionará derechos subjetivos. Posteriormente en el 1956 fue un interés directo y la mayor progresión vino de la CE interpretando de la derivación del art.24 CE, estableciendo el interés directo de la forma más favorable en relación con la tutela judicial efectiva.

En la regulación contenciosa, no fue hasta el año 1998 cuando se reconoció la legitimación de quienes ostentan un derecho o interés legítimo. A partir de este momento la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo ha ido perfilando los requisitos para la existencia de interés legítimo. Como bien hemos desarrollado es necesario esa relación material unívoca entre recurrente y objeto del proceso y sobre todo una posible modificación de la posición jurídica del recurrente.

Como hemos visto, la legitimación colectiva está reservada a ciertas personas jurídicas y grupos y entes que personifica el art. Ahora bien, contemplamos como la jurisprudencia ha ayudado a que nuestra fundación pueda recurrir una situación jurídica que le afecte; y aunque no este claro hasta qué punto puede afectarle una situación como la detallada, sus actividades y estatutos ayudan a solventar este problema.

Pues bien, está claro que los fines fundacionales de la recurrente responden plenamente a los que el legislador, al desarrollar en este punto la CE, ha considerado valiosos.

Todo ello singulariza inicialmente, a nuestro juicio, a la FTL y nos lleva a apreciar en ella el interés legítimo para recurrir. Hay un interés cualificado y puede considerarse legítimo que requiere el art. 19 de la LJ.

Así resulta de su actuación constante, mantenida regularmente en el curso de los años de promoción y divulgación de la tauromaquia: la programación de Corridos de Toros, Novilladas, el proyecto editorial, su podcast taurómico, etc.. Nos llevan a ver el trabajo interdisciplinar, reflexivo y fundamentado. La suya es, pues, una actividad

cualificada y reconocida. Es suficiente, por tanto, para integrar el interés legítimo que exige el art. 19 de la LJ.

SEGUNDA.- En relación con las declaraciones simbólicas municipales, la jurisprudencia se muestra notablemente inconsistente y casuística, lo que complica la identificación de criterios generales sobre la legalidad de una declaración específica. No obstante, es posible señalar algunos criterios indicativos que permiten intuir si una declaración cumple con la legalidad. En principio, será más probable que una declaración sea inválida si: 1) puede afectar a la esfera de derechos e intereses legítimos de los administrados; 2) tiene un contenido abiertamente contrario a la Constitución; 3) no está conectada con los intereses del municipio. Por el contrario, es más probable que una declaración sea legal si: 1) no afecta a la esfera jurídica de los administrados; 2) se limita a trasladar una petición a la Administración o al poder competente en la materia; 3) está directamente relacionada con el círculo de intereses del municipio. De estos tres criterios, el más consistente es el relacionado con la posible incidencia de la declaración en la esfera de derechos e intereses legítimos de los administrados.

El análisis de la jurisprudencia concluye que la principal fuente de desacuerdo sobre la validez de las declaraciones simbólicas reside en el alcance de la autonomía local. Desde posiciones menos propensas a reconocer una autonomía política plena a los municipios, se tiende a considerar abusivas las declaraciones simbólicas en asuntos que no estén dentro del círculo de intereses del municipio. En cambio, desde posturas más favorables a la autonomía política de los municipios, se acepta sin mayores cuestionamientos la actividad declamatoria municipal, siempre y cuando carezca de efectos jurídicos. Dado que no hay un criterio fijo, estas declaraciones se seguirán dando sin que en ningún momento podamos llegar a una conclusión sobre las mismas.

TERCERA.- La participación ciudadana a través de instrumentos de democracia participativa, en particular las consultas populares, puede contribuir a mejorar nuestras democracias representativas y, evidentemente, a reducir la desafección política. Sin embargo, la incorporación de mecanismos participativos como complemento de nuestra democracia esencialmente representativa plantea cuestiones jurídicas relevantes.

La evolución de la democracia a lo largo de la historia ha dado lugar a diversos modelos, consolidándose finalmente en la forma más sólida de democracia representativa en los Estados modernos. Es esencial destacar que la democracia participativa no pretende ser un sistema alternativo a la democracia representativa. Más bien, se presenta como un complemento vital e indispensable para fortalecer la democracia en su forma representativa.

Las consultas populares han ganado relevancia como instrumentos de participación ciudadana, siendo fortalecidas mediante reformas estatutarias y desarrolladas a nivel local. Sin embargo, han surgido problemas, especialmente evidenciados en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre cuestiones catalanas o vascas. Estos desafíos han resaltado la necesidad de establecer claramente las modalidades de las consultas populares en el marco jurídico español.

En efecto, la interpretación del Tribunal Constitucional en relación con las consultas populares deja aspectos sin concretar o delimitar, por no mencionar el carácter discutible de su distinción consulta por vía o no de referéndum, donde el Tribunal se centra en aspectos formales (cuerpo consultado, garantías y procedimientos electorales), obviando el arduo debate sustancial de si lo que distingue o no a ambas consultas es el contenido de lo que se pregunta. La cuestión, por ello mismo, no está cerrada como lo atestiguan significativas aportaciones doctrinales en la materia. Por todo ello, es conveniente delimitar el concepto consultas populares por la vía del referéndum y la definición del concepto jurídico del resto de consultas que no se realicen por la vía referendaria.

Desde nuestra perspectiva, consideramos dos vías de consultas populares distintas: el referéndum, con un régimen jurídico más estricto al ser una manifestación del derecho fundamental de participación política (art. 23 CE), que requiere autorización estatal para consultas subestatales como salvaguarda de los intereses del Estado. Este requisito, aunque presente en España, podría cuestionarse, dado que el Estado de Derecho dispone de otros mecanismos de garantía. Además, el referéndum se limita al censo

electoral. Las consultas populares no referendarias, por otro lado, permiten a la ciudadanía expresar su opinión y participar en la toma de decisiones públicas, siendo más flexibles y adaptables a diversos contextos participativos.

En el ámbito estatal, se hace necesaria una legislación específica sobre consultas populares a nivel nacional. Asimismo, es esencial contar con una normativa estatal que regule las consultas populares no referendarias. A nivel autonómico, los Estatutos de Autonomía y las leyes regionales han establecido instrumentos para las consultas populares, siendo las autonomías impulsoras clave de la democracia participativa. No obstante, es crucial que, además de fomentar la participación, los poderes autonómicos implementen procesos participativos en el marco de sus competencias. En el ámbito local, la implementación de consultas es especialmente apropiada.

Además, como hemos mencionado, los procesos de consultas populares pueden plantear problemas. Por un lado, existe el riesgo de utilizar este mecanismo de manera inapropiada para eludir las garantías establecidas en la modalidad de consulta referendaria que requiere autorización estatal. Por otro lado, se han llevado a cabo convocatorias de consultas populares en asuntos que podrían generar un desgaste político, donde los representantes no buscan únicamente la participación ciudadana, sino trasladar la decisión que les corresponde como órgano colegiado.

Con base en lo anterior, se confirma que, según la legislación vigente y la interpretación jurisprudencial tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, la celebración de festejos taurinos en la Comunidad de Cataluña no puede ser considerada una competencia propia y de carácter local de los municipios. A nuestro juicio, las manifestaciones culturales, como la fiesta de los toros, implican la imposibilidad de limitar la cuestión que nos ocupa al ámbito local.

CUARTA.- La cesión de un bien público, no puede quedar a la arbitrariedad propia de un órgano administrativo. Como hemos visto en nuestro caso concreto, en la localidad de Villena dicha denegación de la plaza de Toros con argumentos espurios ha

llevado a que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de esta localidad, haya abierto juicio oral de un presunto delito de prevaricación al ex alcalde de Villena⁹⁰.

La comparación entre la posibilidad de un alcalde o el presidente de una Diputación de impedir la celebración de obras de teatro en un teatro público o conciertos en un auditorio municipal y la situación de las plazas de toros destaca la consideración de estas como bienes públicos construidos para una manifestación cultural legalmente reconocida. De acuerdo con esta perspectiva, todas las administraciones públicas, en sus respectivas competencias, tienen la obligación de proteger y promover estas instalaciones. En este contexto, la promoción implica permitir la celebración de espectáculos taurinos en las plazas de toros, que han sido específicamente diseñadas para este propósito.

En Villena se solicitó al Ayuntamiento la cesión de su plaza de Toros, pero esta lo rechazó. Entre otros motivos, los jueces señalaron que el Ayuntamiento no era competente para autorizar o denegar la celebración de espectáculos taurinos o para cuestionar los rasgos jurídicos que definen la tauromaquia como un bien de interés cultural.

El concepto jurídico de arbitrariedad se refiere a un acto o proceder que va en contra de la justicia, la razón o las leyes, dictado únicamente por la voluntad o el capricho. La actuación caprichosa no fundamentada objetivamente que se aparta de lo establecido por el Derecho, es lo que prohíbe nuestro texto constitucional en su art. 9.3. Este art. consagra el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como un mecanismo para controlar la actuación de estos poderes, especialmente la Administración pública, la cual está plenamente sometida a la ley y al Derecho.

⁹⁰ Periódico La Razón: Abierto juicio oral contra el exalcalde de Villena, Francisco Javier Esquembre, por prevaricación. (URL: https://www.larazon.es/cultura/toros/abierto-juicio-oral-exalcalde-villena-francisco-javier-esquembre-prevaricacion_20231129656752da533bd200010d30a0.html, consultada el 3 de enero de 2024.)

Una cuestión que a menudo se plantea en relación con la arbitrariedad, o más precisamente, su prohibición, es la diferencia con el concepto de discrecionalidad. La discrecionalidad se refiere a la facultad de la Administración para elegir entre diversas soluciones, todas igualmente válidas, dentro del marco de la norma. Es una libertad que la norma permite directamente, como un mecanismo necesario para el funcionamiento de una Administración que debe adaptarse a la realidad a la que sirve. Dado que esta libertad se ejerce dentro de los límites de la norma, esta última sirve como criterio para evaluar la adecuación de la conducta al Derecho.

Por otro lado, la arbitrariedad implica actuar fuera de la norma, al margen de la norma y, por lo tanto, sin poder fundamentar de manera objetiva la conducta. Mientras que la discrecionalidad administrativa es algo que debe ser delimitado y utilizado dentro de sus términos justos y estrictos.

QUINTO.- La Fiesta de los toros atraviesa en la actualidad un momento crítico que se ha acentuado a lo largo de las últimas décadas. De ser un espectáculo sociocultural indiscutido, ha experimentado un declive debido a la convergencia de diversos factores externos ampliamente conocidos como se ha señalado anteriormente, la tauromaquia es una expresión de los derechos consagrados en nuestra Constitución en lo que respecta al acceso a la cultura y la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural (arts.44.1 y 46 de la CE). Además, la Ley 18/2013 agrega una perspectiva adicional y significativa: la tauromaquia como actividad intrínsecamente vinculada al ejercicio de derechos fundamentales, tales como la libertad de creación artística (art. 20 de la CE) y la libertad de pensamiento o de creencia (art. 16 de la CE).

La Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como Patrimonio Cultural Inmaterial, marca un cambio significativo en la regulación de la Fiesta de los toros. Este cambio de paradigma jurídico traslada la regulación de esta actividad del ámbito del orden público y del espectáculo al ámbito de la cultura. Esta nueva perspectiva jurídica, hasta ahora sorprendentemente inédita, abre diversas

posibilidades para la promoción y protección del mundo de los toros que antes no contaban con respaldo normativo.

La tauromaquia esta ahora mismo protegida por la ley citada anteriormente y por su ley contigua 10/2015.

VII.BIBLIOGRAFÍA

BUENO ARMIJO, A.M, «Consultas populares y referéndum consultivo»: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución de competencias. *Revista de Administración Pública*, nº 177, 2008

BADORREY MARTIN, B., *Otra historia de la tauromaquia: toros, derecho y sociedad (1235-1854)*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017

BERMEJO VERA, J., *Derecho administrativo básico parte general*, V.I, 12ª edic., ARANZADI, Cizur Menor, 2017

BERMEJO LATRE, J. «La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de fundaciones» en Nuevo Tratado de Fundaciones, De Lorenzo García et al., (dir.), Aranzadi, Pamplona, 2016

BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4º edic., Civitas, Cizur Menor 2012

CANO CAMPOS, T., «La legitimación especial en el contencioso-administrativo de la contratación», en Intereses Colectivos y legitimación activa, CARBONELL, et al. (dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2014

CLAVIJO LEDESMA, J., «La plaza de Toros de Olot. Una historia más que centenaria.» *Revista de Estudios Taurinos*, nº. 34, 2014

CLEMENTE NARANJO, L., «La tauromaquia en los tribunales.» *Revista de Estudios Taurinos*, nº 48-49, 2021

CORDON MORENO, F. *El proceso de ejecución*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002

DE LORA, P, *Corridas de toros, Cultura y Constitución, Cuaderno de Filosofía del Derecho*, nº 33, 2010

DELGADO RAMOS, D. «La Tauromaquia como Patrimonio Cultural» *Revista de Estudios Taurinos* nº 48-49, 2021

DIEZ PICAZO, L.M; GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, V.I, Tecnos, Madrid, 2016

DIEZ SOTO, C.M, *Lecciones de introducción al derecho patrimonial*, Universidad Politécnica de Cartagena, Cartagena, 2017

DOMÉNECH PASCUAL, G, *La prohibición de los espectáculos taurinos: Problemas contitucionales*, *Revista jurídica de castilla la mancha*, nº 40, 2006

EMBID IRUJO, A. «La actividad de gobierno de las entidades locales y su control jurisdiccional. Nuevas reflexiones sobre el control de la actividad de gobierno de los poderes públicos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº.258, 1993

EXPOSITO GOMEZ, E., «La paulatina reforma del marco legal sobre consultas populares locales: ¿Un mismo plato con distantitos aliños?», en *Referéndums y consultas populares en el Estado Autonómico Saénz, et al. (coord.)*, Marcial Pons, Madrid, 2019

FERNANDEZ RAMOS, S., *Las consultas populares no referendarias mediante votación: ¿un artificio del derecho público español?*, (URL: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510249>)

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.M, *Reglamentación de las corridas de toro: estudio histórico y crítico*, Espasa Calpe, Madrid, 1987

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2ª edic., Civitas, Madrid, 1992

GARCÍA ENTERRÍA, E, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R, *Curso de Derecho Administrativo*, V.I, 16º edic, Civitas, Cizur Menor, 2020

GARCÍA ENTERRÍA, E, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R, *Curso de Derecho Administrativo*, V.II, 16º edic, Civitas, Cizur Menor, 2020

GARCÍA RUBIO, F., «La tauromaquia patrimonio cultural inmaterial entre su protección y persecución.» *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, nº 57, 2021

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1986

GÓMEZ DIAZ, B., *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Iustel, Madrid, 2014

LOPEZ AZCONA, A., *Derecho civil: persona y bienes.*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018

MARTINEZ OTERO, J. M. «Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el «postureo» inocuo y el abuso». *Revista de Administración Pública*, nº 211, 2020

MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo: derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016

MONFORTE SAN ROMAN, I.J, Aspectos constitucionales de la tauromaquia: la prohibición de los toros en Cataluña y de facto en Baleares, (URL: <https://zaguan.unizar.es/record/78500?ln=es>, consultado el 15 de enero de 2024) Trabajo Fin de Grado presentado en la Universidad de Zaragoza en el año 2019.

PRESNO LINERA, M., «El referéndum en la Constitución Española», en La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa, Saenz, et al. (dir.), Tirant lo blanch, Valencia, 2017

RODRIGUEZ VERA, S., *Tema 16 Derecho Civil notarias y registros 2019: Personas jurídicas*. (URL:<https://www.notariosyregistradores.com/web/>)

RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, J.R., *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo* (URL:<https://elderecho.com/la-legitimacion-en-el-proceso-contencioso-administrativo>)

SANJUÁN ANDRES, F.J., Las consultas populares en el ordenamiento jurídico español, 2021, (URL: <https://hdl.handle.net/11000/27507>). Tesis Doctoral presentada en el año 2021 en la Universidad Miguel Hernández de Elche

SÁNCHEZ MORON, M., *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid

URIARTE TORREALDAY, R., «Notas en torno a la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico», *Revista Vasca de la Administración Pública*, nº 82, 2008

VIII.JURISPRUDENCIA

Las sentencias que aquí se citan, se mencionaran de acuerdo con el identificador nacional de la jurisprudencia, denominado ROJ.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988 de 22 de marzo de 1988 (ECLI:ES:TC:1988:49)

Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1992 de 18 de diciembre de 1992
(ECLI:ES:TC:1992:195)

Sentencia del Tribunal Constitucional 143/1994 de 9 de mayo
(ECLI:ES:TC:1994:143)

Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995 de 17 de julio de 1995
(ECLI:ES:TC:1995:119)

Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2004 de 6 de octubre de 2004.
(ECLI:ES:TC:2004:1689)

Sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005 de 21 de diciembre de 2005
(ECLI:ES:TC:2005:341)

Sentencia del Tribunal Constitucional 282/2006 de 16 de noviembre de 2006
(ECLI:ES:TC:2006:282)

Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2007 de 12 de marzo de 2007
(ECLI:ES:TC:2007:52).

Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008 de 11 de septiembre de 2008
(ECLI:ES:TC:2008:103)

Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2015 de 11 de junio de 2015
(ECLI:ES:TC:2015:137)

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015 de 25 de febrero de 2015
(ECLI:ES:TC:2015:31)

Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2016 de 1 de febrero de 2016
(ECLI:ES:TC:2016:15)

Sentencia del Tribunal Constitucional 177/2016 de 20 de octubre de 2016
(ECLI:ES:TC:2016:177)

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia del Tribunal Supremo 3394/1987 de 8 de junio de 1987
(ECLI:ES:TS:1987:3994)

Sentencia del Tribunal Supremo 820/1997 de 9 de febrero de 1897
(ECLI:ES:TS:1987:820)

Sentencia del Tribunal Supremo 2571/1997 de 5 de abril de 1997
(ECLI:ES:TS:1997:2751)

Sentencia del Tribunal Supremo 4836/1998 de 17 de julio
(ECLI:ES:TS:1998:8533)

Sentencia del Tribunal Supremo 965/1999 de 15 de febrero de 1999
(ECLI:ES:TS:1999:965)

Sentencia del Tribunal Supremo 1205/2000 de 17 de febrero de 2000
(ECLI:ES:TS:2000:1205)

Sentencia del Tribunal Supremo 4971/2003 de 14 de julio de 2003 (ECLI:ES:TS:
2003:4971).

Sentencia del Tribunal Supremo 3398/2006 de 5 de Junio de 2006
(ECLI:ES:TS:2006:3398)

Sentencia del Tribunal Supremo 7206/2006 de 10 de noviembre
(ECLI:ES:TS:2006:7206)

Sentencia del Tribunal Supremo 3867/2007 de 28 de mayo de 2007
(ECLI:ES:TS:2007:3867)

Sentencia del Tribunal Supremo 7403/2007, de 13 de noviembre de 2007
(ECLI:ES:TS:2007:7403)

Sentencia del Tribunal Supremo 1691/2008 de 23 de abril de 2008
(ECLI:ES:TS:2008:1691)

Sentencia del Tribunal Supremo 3897/2008 de 1 de julio de 2008
(ECLI:ES:TS:2008:3897)

Sentencia del Tribunal Supremo 423/2011 de 14 de febrero de 2011 (ECLI:ES:TS:
2011:423)

Sentencia del Tribunal Supremo 3289/2011 de 20 de mayo de 2011
(ECLI:ES:TS:2011:3289)

Sentencia del Tribunal Supremo 8944/2011 de 23 de diciembre de 2011
(ECLI:ES:TS:2011:8944)

Sentencia del Tribunal Supremo 1516/2012 de 13 de marzo de 2012
(ECLI:ES:TS:2012:1516)

Sentencia del Tribunal Supremo 6526/2012 de 15 de octubre de 2012
(ECLI:ES:TS:2012:6526)

Sentencia del Tribunal Supremo 3289/2013 de 9 de julio de 2013
(ECLI:ES:TS:2013:3829)

Sentencia del Tribunal Supremo 5027/2014 de 19 de noviembre de 2014
(ECLI:ES:TS:2014:5027)

Sentencia del Tribunal Supremo 494/2019 de 28 de enero de 2019
(ECLI:ES:TS:2019:494)

Sentencia del Tribunal Supremo 2088/2019 de 26 de junio de 2019
(ECLI:ES:TS:2019:2088)

Sentencia del Tribunal Supremo 538/2019 de 21 de febrero de 2019
(ECLI:ES:TS:2019:538)

Sentencia del Tribunal Supremo 735/2019 de 7 de marzo de 2019
(ECLI:ES:TS:2019:735)

Auto del Tribunal Supremo 12602/2019 de 14 de noviembre de 2019
(ECLI:ES:TS:2019:12602A)

Sentencia del Tribunal Supremo 1611/2023 de 30 de noviembre
(ECLI:ES:TS:2023:5059)

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 6797/2017 de 14 de junio
de 2017 (ECLI:ES:TSJM:2017:6797)

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 392/2018
de 7 de febrero de 2018 (ECLI:ES:TSJCV:2018:392)

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
1364/2018 de 28 de diciembre de 2018 (ECLI:ES:JCA:2018:1364)

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares 1154/2022 de 5 de octubre
de 2022 (ECLI:ES:TSJBAL:2022:1154)

IX.LEGISLACIÓN

ESTATAL

Constitución Española de 1978.

Código Civil de 1889.

Ley de 13 de septiembre de 1888, reguladora del ejercicio de la jurisdicción
contencioso-administrativa

Real Orden de 12 de julio de 1930 aprobando el Reglamento, que se inserta, para la celebración de espectáculos taurinos y de cuanto se relaciona con los mismos

Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa

Orden de 15 de marzo de 1962 por la que se aprueba el texto refundido del nuevo Reglamento de Espectáculos Taurinos.

Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 16/1985 de 25 de junio de 1985 del Patrimonio Histórico Español.

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio de 1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Ley 10/1991, de 4 de abril de 1991, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos

Real Decreto 176/1992, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución

Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero de 1996, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos.

Ley 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre de 2002, de Fundaciones.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre de 2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 18/2013, de 12 de noviembre de 2013, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

Ley 10/2015, de 26 de mayo de 2015, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

AUTONÓMICA

Ley 8/1991, de 30 de abril, de la Comunidad autónoma de las Islas Canarias de protección de los animales

Decreto 336/1988, de 17 de octubre, de la Comunidad autónoma de Cataluña por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales

Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, de la Comunidad autónoma de Cataluña por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña

Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, de la Comunidad autónoma de Cataluña por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de la Comunidad autónoma de Cataluña, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ley 9/2008, de 27 de junio de 2008, de la Comunidad autónoma del País Vasco, 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.

Ley 28/2010, de 3 de agosto, de la Comunidad autónoma de Cataluña, de modificación del artículo 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008.

Ley 34/2010, de 1 de octubre, de la Comunidad autónoma de Cataluña, de regulación tradicionales de las fiestas con toros.

Ley 10/2014, de 26 de septiembre de 2014, de la Comunidad autónoma de Cataluña, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

X.DOCUMENTACIÓN ADICIONAL

Estatutos de la Fundación Toro de Lidia, (URL: <https://fundaciontorodelidia.org>)

Real Academia de la Lengua Española (URL: <https://www.rae.es>)

Dictamen del Consejo de Estado, número de expediente: 964/2014 (URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-965>)

Inventario del ayuntamiento de Olot (URL: <https://seu-e.cat/documents/674390/9578706/Béns+immobles.pdf/240b2a2f-1129-4d27-bdfb-405f6f8ef1c3>)

Periódico La Razón: Abierto juicio oral contra el exalcalde de Villena, Francisco Javier Esquembre, por prevaricación. (URL: https://www.larazon.es/cultura/toros/abierto-juicio-oral-exalcalde-villena-francisco-javier-esquembre-prevaricacion_20231129656752da533bd200010d30a0.html)

RODRIGUEZ BLAZQUEZ, A.«el inicio de la lidia de los toros» *Tribuna de Ávila* (URL: www.tribunaavila.com)

Anexo a las 7 partidas de Alfonso X (URL: <https://www.cjpb.org.uy>)

Reproducción Fueros Leoneses, de Zamora, Salamanca, Ledesma y Alba de Tormes([URL:https://ia802701.us.archive.org/33/items/fuerosleonesesde01cast/fuerosleonesesde01cast.pdf](https://ia802701.us.archive.org/33/items/fuerosleonesesde01cast/fuerosleonesesde01cast.pdf))

GILPEREZ FRAILE, L., *De interés para católicos taurinos*, Recopilación Bulas acerca de prohibiciones taurinas. URL: (<https://asanda.org/descargas/documentos/taurinos/de-interes/bula.PDF>)