

TOROS: ENTRE L'ESPECTACLE PÚBLIC, EL PATRIMONI CULTURAL I LA PROTECCIÓ ANIMAL**Comentari a la STC 177/2016, de 20 d'octubre, sobre la prohibició de les corrides de toros**

Joan Ridao Martín*

A toro manso, mayor castigo
Del refranyer taurí**Resum**

La sentència del Tribunal Constitucional (STC) 177/2016 anul·là la prohibició de les corrides de toros en tot el territori de Catalunya establerta en la Llei catalana 28/2010, de 23 d'agost. Aquesta interdicció, emmarcada en les competències autonòmiques sobre protecció dels animals i d'espectacles públics, ha estat reputada d'inconstitucional en una expeditiva i poc aprofundida argumentació del Tribunal Constitucional (TC), que, sense discutir les esmentades competències, les sotmet a la prevalença de la normativa estatal en la competència compartida sobre patrimoni cultural, a partir que la tauromàquia va ser inclosa en aquesta categoria mitjançant dues lleis estatals posteriors a la norma catalana. En aquest sentit, el pronunciament del TC interpreta d'una forma inaudita la concurrència competencial en la matèria de patrimoni cultural, conferint a l'article 149.2 de la Constitució espanyola (CE) un contingut funcional ple, quelcom fins ara controvertit en la doctrina, amb la qual cosa la legislació estatal feta a la seva empara desplaçaria qualsevol norma autonòmica sobre la qual es projectés, relativa tant a la matèria específica com a d'altres competències de titularitat exclusivament autonòmiques, algunes de gran rellevància, com la d'espectacles públics en relació amb la d'ordre públic. El fet que l'argumentació del Tribunal es limiti a aquest plantejament apodíctic exclou qualsevol referència en la sentència a altres temes de fons, també plantejats pels recurrents, això és, l'afectació que la prohibició autonòmica d'una activitat cultural que gaudeix d'una dimensió igualment econòmica incideix sobre la llibertat empresarial individual o la llibertat de circulació, a més de sobre la de creació artística. Finalment, el pronunciament del TC negligeix l'anàlisi doctrinal de la incardinació de matèries noves però d'implantació social dinàmica, com ara la normació de la protecció dels animals.

Paraules clau: patrimoni cultural immaterial; protecció dels animals; competències compartides; espectacles públics; tauromàquia.

BULLFIGHTING: AMID PUBLIC ENTERTAINMENT, CULTURAL HERITAGE AND ANIMAL PROTECTION**Abstract**

The judgment of the Spanish Constitutional Court (CCJ) 177/2016 overturned the ban on bullfighting throughout the territory of Catalonia that had been established under Catalan Law 28/2010 of 23 August. This prohibition, implemented within the framework of the autonomous community's competences in the areas of animal protection and public entertainment events, was declared unconstitutional in a rather hasty manner and without the decision being thoroughly reasoned by the Spanish Constitutional Court (SCC). The Court does not analyse the aforementioned competences but rather places them under the domain of the State law on shared competence for cultural heritage. This situation is a consequence of bullfighting having been included in this category on the basis of two state laws that were enacted subsequent to the Catalan norm. In this regard, the SCC ruling interprets jurisdictional concurrence within the area of cultural heritage in an unprecedented manner, granting Article 149.2 of the Spanish Constitution (SC) full functional content, a controversial aspect in the doctrine until now. This means that state legislation enacted under its umbrella takes precedence over any autonomous-community regulation where it has an impact. This is related to both the specific matter in question and to any other competences that fall exclusively within the domain of the autonomous community, some of which, including public entertainment events and public order, are of major relevance. The fact that the Court limits its reasoning to this apodictic approach excludes any reference in the judgment to other issues of substance that were also raised by the petitioners. These include the charge that the autonomous community's banning of a cultural activity also has an economic dimension that affects individual free enterprise and freedom of movement, as well as artistic creation. Finally, the SCC judgment fails to make a doctrinal analysis of issues such as the regulation of animal protection, which despite being new, also have a strong social dimension.

Keywords: Intangible cultural heritage; animal protection; shared competences; public spectacles; bullfighting.

* Joan Ridao Martín, lletrat del Parlament de Catalunya i professor titular acreditat de dret constitucional, Universitat de Barcelona, Facultat de Dret, avinguda Diagonal, 684, 08034 Barcelona. jridao@ub.edu, [@Joanridao](https://www.joanridao.com).

Article rebut el 23.01.2017. Avaluació cega: 06.03.2017 i 10.03.2017. Data d'acceptació de la versió final: 07.04.2017

Citació recomanada: RIDAO MARTÍN, Joan. «Toros: entre l'espectacle públic, el patrimoni cultural i la protecció animal». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 54 (juny 2017), p. 171-184, DOI: [10.2436/rcdp.i54.2017.2923](https://doi.org/10.2436/rcdp.i54.2017.2923)

Sumari

1 Introducció

2 Els motius d'impugnació

2.1 Un espectacle públic de competència estatal

2.2 Una manifestació cultural de dimensions polièdriques

3 El discutible fonament de la sentència: la prevalença de les normes estatals en matèria de patrimoni cultural a partir de les competències compartides

4 Judici de constitucionalitat sobre les competències en matèria d'espectacles i de protecció dels animals

4.1 La competència autonòmica en matèria d'espectacles públics

4.2 La competència autonòmica en matèria de protecció dels animals

5 Conclusions

BIBLIOGRAFIA

1 Introducció

En una sentència polèmica com poques, el Ple del Tribunal Constitucional estimà el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Grup Parlamentari Popular al Senat i declarà inconstitucional i nul l'article 1 de la Llei catalana 28/2010, de 3 d'agost, de modificació del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, que prohibeix la celebració de curses de braus i altres espectacles taurins a Catalunya. Com és conegut, el precepte impugnat introduí un nou apartat, *f*, en l'article 6.1 de la norma catalana de protecció dels animals, pel qual s'estenia a les curses de braus la preexistent prohibició d'ocupació d'animals en determinades activitats que els poden ocasionar sofriment. Per bé que l'argumentació de la STC 177/2016 no pot rebre altre qualificatiu que el de *superficial* —i, en molts punts, el de *gairebé apodíctica*, com s'han encarregat de destacar els dos vots particulars que inclou—, el cert és que tant la seva *ratio decidendi* com la mateixa matèria examinada i l'autèntica miriada de motius d'impugnació plantejats pels recurrents, involucren elements jurídics de substantiu interès.

Abans d'entrar en l'anàlisi del raonament del pronunciament del Tribunal, objectiu primordial del nostre estudi, és necessari fer referència, tanmateix, a algunes circumstàncies peculiars que han concorregut tant en el debat sobre la matèria objecte de la resolució examinada com en el mateix procés que ha conduït al pronunciament del TC, algunes de naturalesa extrajurídica. En efecte, el debat sobre la prohibició de les corrides de toros superà, des del seu inici, els límits materials en els quals fou plantejat formalment, això és, l'abast de matèries competencials com la protecció dels animals (art. 116.1.d EAC) i els espectacles públics (art. 141.3 EAC), i ha esdevingut un autèntic símbol d'un eventual xoc entre dues identitats culturals, l'espanyola i la catalana. Aquest presumpte conflicte, malgrat no trobar cap ancoratge ni en el preàmbul ni en els preceptes de la Llei 28/2010, ha acabat esdevenint decisor en l'argumentació del TC. En aquest sentit, no deixa de sorprendre, abans que res, que la STC 177/2016 esmenti, entre els títols competencials invocats per la Llei 28/2010, «*los principios rectores en materia de “educación, cultura e investigación” y “medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial”*» (FJ 3), quan, de fet, l'únic realment esmentat, al final del seu preàmbul, és el segon (art. 46 EAC). Cal recordar igualment que en els debats a la cambra legislativa catalana, durant la tramitació de la norma, els grups parlamentaris que hi van donar suport van rebutjar-ne, reiteradament i explícita, la fonamentació cultural.¹ Algunes opinions van retreure a aquests grups polítics una certa hipocresia en el seu plantejament,² però no es pot considerar superior a l'evidenciada pels grups parlamentaris que van donar suport a la Llei 18/2013, de 12 de novembre, al Congrés dels Diputats, a l'hora de regular la tauromàquia com a patrimoni cultural.³

D'altra banda, la suara esmentada Llei estatal 18/2013 és una peça substantiva en l'itinerari a través del qual la qüestió plantejada per la Llei catalana 28/2010 es transmutà en una matèria de naturalesa cultural en termes constitucionals. Aquella, com es recordarà, fou fruit d'una iniciativa legislativa popular liderada per la «Federación de Entidades Taurinas de Cataluña» i determina, entre altres extrems, que «[l]a tauromàquia [...] forma part del patrimoni cultural digne de protecció en tot el territori nacional, d'acord amb la normativa aplicable i els tractats internacionals sobre la matèria» (art. 2). Aquesta normació, a més, fou seguida de la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, que, a més d'un tractament expansiu del seu objecte, assumeix amb totes les seves especialitats la Llei 18/2013 (disposició final sisena).⁴ Precisament, la utilització d'aquestes dues normes posteriors a la llei catalana recorreguda en el pronunciament del TC s'acull a una reiterada jurisprudència sobre la qüestió (per a totes, les sentències del

1 Vid. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (DSPC), VIII Legislatura, sèrie P, núm. 131, 28 juliol 2010, p. 3-16.

2 Vid. DE CARRERAS, Francesc. «A toro pasado». *La Vanguardia*, 5 agost 2010.

3 Vid. el debat de la presa en consideració de la proposició de llei: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD), X Legislatura, núm. 88, 12 febrer 2013, p. 4-18; també el debat de totalitat: DSCD, X Legislatura, núm. 142, 26 setembre 2013, p. 3-21.

4 Com es deu recordar, la Llei 10/2015 fou rebuda amb una notable controvèrsia entre les institucions públiques sectorials, i també en l'àmbit doctrinal. Així, el Consell d'Estat va emetre una opinió favorable a una legislació unitària del patrimoni immaterial i l'històric en el seu Dictamen 673/2014, sobre l'avantprojecte de llei (IV.e), en comptes de la regulació diferenciada que presentava l'avantprojecte, opinió compartida per CASTRO I ÁVILA (2015), p. 111-113, autores que es pronunciaven també en favor que les incorporacions al catàleg de patrimoni cultural immaterial es fessin de comú acord entre l'Estat i una pluralitat de comunitats autònomes (p. 102-103). Aquesta proposta connectaria amb l'opinió de CARRERA DÍAZ (2015) p. 23, emparada en l'article 15 de la Convenció UNESCO per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial (2003), que «*el Estado no debería obligar a ningún grupo a conservar una expresión cultural con la que no se siente identificado o que no desea practicar*».

TC 87/1985, FJ 8; 27/1987; FJ 4; 48/1988, FJ 3; i 154/1988, FJ 3). Ara bé, el que no deixa de cridar l'atenció és la significativa dilació temporal que ha experimentat la decisió sobre la llei catalana, en relació amb la data de presentació del recurs —que va tenir entrada al registre del TC el 28 d'octubre de 2010, i la sentència data del 20 d'octubre de 2016—, en relació, per exemple, amb la STC 122/2014, sobre la llei de l'Assemblea de Madrid de patrimoni històric —el recurs ingressà al Tribunal el 16 de setembre de 2013 i la sentència fou emesa el 17 de juliol de 2014—, pronunciament que, com veurem després, presenta nombrosos punts de tangència amb la STC 177/2016.

Per a tancar aquestes breus notes de contextualització, cal que fem referència, inevitablement, a la situació actual de les relacions de les institucions legislatives i de govern catalanes i espanyoles. Amb posterioritat al pronunciament del TC, BOIX PALOP (2016) aventura un increment de la tensió en aquestes i un eixamplament de la rasa emocional que separa la majoria de la societat catalana, tendencialment animalista, amb la de la resta de l'Estat, per bé que insereix el plantejament concret del TC més en una tendència recentralitzadora general de les institucions estatals, en aquest cas en matèria cultural, fet que també podria afectar la Comunitat de Madrid en l'esmentada STC 122/2014. No obstant això, altres valoracions, com la de Tomás-Ramón Fernández, més punyents, consideren la inevitabilitat del fet que el TC declarés «*la inconstitucionalidad y nulidad de tan arbitraria prohibición*», pel fet d'estar inspirada «*no por un franciscano amor a los animales, sino por el propósito de arrancar a Cataluña de España*». ⁵ I és que *hasta el rabo todo es toro*, diuen els taurins. Confiar-se, creure que després que el toro ha passat el cap davant la muleta ha finalitzat la passada, pot costar car, fins i tot per al legislador autonòmic.

En aquest treball, farem una anàlisi del contingut de la STC 177/2016, amb la tesi central que la *ratio decidendi* sobre la qual es fonamenta evidència nombroses inconsistències i fins contradiccions amb pronunciaments anteriors del Tribunal. Per desenvolupar-la, primerament sintetitzarem els motius d'impugnació exposats pels recurrents, que abracen, com veurem, un espectre molt més ampli de matèries que les efectivament analitzades en la seva sentència. Seguidament, detallarem l'argumentació central del Tribunal, que fonamenta la inconstitucionalitat de la prohibició continguda en la Llei 28/2010 en el conflicte competencial amb les normes estatals de patrimoni cultural, considerades prevalents. I, finalment, clourem l'anàlisi amb una referència al tractament que la STC dona a les matèries que fonamentaven la norma catalana impugnada, això és, la de protecció dels animals i la d'espectacles públics.

2 Els motius d'impugnació

2.1 Un espectacle públic de competència estatal

Amb caràcter preliminar, els recurrents afirmen que la *fiesta de los toros* constitueix una activitat complexa, en tant que fenomen històric, cultural, social, econòmic i empresarial, i que per aquest motiu s'emmarca en diverses regles competencials igual que altres manifestacions artístiques (cinema o teatre). No obstant això, com que la llei impugnada no regula una activitat sinó que la prohibeix de ple, el que es proposa no és tant examinar la regla competencial prevalent com el fet que la dita interdicció envaeix alguna competència estatal. A més, hi afegeixen, no es pot obviar que l'espectacle taurí té caràcter «nacional» i forma part del patrimoni cultural d'Espanya. En aquest sentit, recorden, el Protocol número 10 annex al Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, sobre protecció i benestar dels animals, exclou del seu àmbit d'aplicació, igual que la Directiva 93/119/CE, les «tradicions culturals».

A continuació, els recurrents segmenten els motius d'inconstitucionalitat en tres grans blocs, de motius definits per agrupació dels preceptes constitucionals vulnerats que imputen a la norma catalana. El primer està conformat per la vulneració dels articles 149.1.28 i 29 i 149.2 CE. Els recurrents convenen que la festa dels toros es configura com un espectacle públic, que, no obstant això, no s'emmarca dins de les regles del sistema de distribució competencial Estat-comunitats autònomes *ex* articles 148 i 149 CE. ⁶ D'acord amb aquest

⁵ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. «[Sobre la prohibición de los toros](#)». *El Mundo*, 4 octubre 2016. [Consulta: 20 desembre 2016].

⁶ L'article 149.1.28 de la Constitució espanyola (CE) atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre defensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació, així com sobre museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal, la gestió de la qual podrà encomanar-se a les comunitats autònomes. I que, per la seva banda, l'article 148.1.17 CE autoritza

esquema, l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 1979 va reconèixer a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de cultura, de manera que mitjançant el Reial decret 1771/1985, d'1 d'agost, es va realitzar el traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'espectacles, amb el qual es donava compliment a l'article 9.31 EAC de 1979. L'esmentat decret establí (lletra B.3 del seu annex) que la festa dels toros es regiria pels seus reglaments específics d'àmbit estatal, sense perjudici de les facultats de la Generalitat de Catalunya d'acord amb el referit traspàs. D'aquí que els autors del recurs infereixin que el que fou objecte de transferència a la Generalitat era la facultat de policia d'espectacles (amb citació de la STC 148/2000, en què es delimitava el perímetre competencial de la Generalitat en la matèria: mesures i disposicions que permetin el desenvolupament ordenat de l'esdeveniment, canalitzades cap a una protecció de persones i béns a través d'una intervenció administrativa ordinària).

A partir d'aquí, els recurrents asseveren que la potestat de dictar normes reguladores dels espectacles taurins correspon en exclusiva a l'Estat (*ex art.* 149.1.29 i 149.2 CE), que, per al seu exercici, aprovà la Llei 10/1991, de 4 d'abril, que reserva a l'Administració de l'Estat la promulgació de les normes que reglamenten els espectacles taurins, quant a ordre públic i seguretat ciutadana, atesos el caràcter «nacional» de l'espectacle taurí i la necessitat d'adoptar-ne una regulació uniforme per a tot l'Estat. En particular, fan referència a la Sentència de 20 d'octubre de 1998, en la qual el Tribunal Suprem es pronunciava sobre la Llei catalana 3/1988 (precedent de la legislació escrutada), que limitava la festa dels toros a les localitats on existien places ja construïdes, entenent que tal determinació no envaïa la competència exclusiva de l'Estat al no regular els aspectes tècnics i artístics de la praxi de la festa. D'aquí que raonin la inconstitucionalitat *a sensu contrario* de la prohibició de la festa al ser constitutiva d'una invasió material de les competències estatals de regulació de la seva part essencial. Al seu parer, això no es veu alterat pel nou Estatut de 2006, que es limita a atribuir a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'espectacles i activitats recreatives —que inclou, en tot cas, l'ordenació del sector, el règim d'intervenció administrativa i el control de tot tipus d'espectacles en espais i locals públics (art. 141.3 EAC).

2.2 Una manifestació cultural de dimensions polièdriques

En un segon apartat d'al·legacions es defensa la inconstitucionalitat del precepte impugnat per vulneració dels articles 20, 27, 44, 46 i 149.1.1 CE, a partir de la noció de la festa com a «fenomen històric, artístic i cultural», i, doncs, part integrant de la cultura popular i tradicional, d'acord amb exemples de Federico García Lorca, Jacinto Benavente o Ramón María del Valle-Inclán, entre d'altres, que es citen en el text del recurs. S'hi afegeix que en l'exposició de motius de la Llei 10/1991 ja es recollia la connexió entre els espectacles taurins amb el foment de la cultura conforme al que preveu l'article 149.2 CE (que qualifica la cultura de deure i atribució essencial) i en atenció a la seva «*tradición y vigencia cultural*» (art. 4 Llei 10/1991). Per això, estimen, aquesta activitat es preveu a la Constitució des de perspectives diverses: a) com a activitat connectada directament amb l'exercici de drets fonamentals reconeguts en l'article 20 CE (creació artística, llibertat d'expressió, etc.) i fins i tot amb els drets reconeguts en l'article 27 CE; b) com a qüestió competencial, en la qual conflueixen l'Estat i les comunitats autònomes; i c) com a activitat dels poders públics que han de promoure i tutelar l'accés a la cultura (art. 44 CE), a més de garantir la conservació del patrimoni cultural dels pobles d'Espanya i els béns que l'integren i promouen l'enriquiment (art. 46 CE). Aquests principis es recullen, a parer dels recurrents, en la STC 49/1984, de 5 d'abril, en la qual es descriu la descrita concurrència competencial, que legitima l'Estat per assumir la preservació del patrimoni cultural comú.

Tenint en compte el que s'ha dit anteriorment, a parer dels recurrents, la prohibició de l'article 1 de la Llei 28/2010 constreny els drets fonamentals reconeguts en l'article 20, raó per la qual aquesta determinació correspondria a l'Estat, conformement a l'article 149.1.1 CE —el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en aquest mateix sentit mitjançant la STC 153/1985, a propòsit d'una norma catalana que prohibia l'accés a determinats espectacles per raó d'edat. A més, la llei vulneraria la competència estatal de preservació del patrimoni cultural comú *ex article* 149.2.

les comunitats autònomes a assumir competències en matèria de foment de la cultura, i l'article 148.1.15 CE les faculta per assumir la competència en matèria de museus, biblioteques i conservatoris de música d'interès per a cada comunitat.

Per altra banda, diuen, els articles 44 i 46 CE exigeixen una activitat pública de promoció, garantia i preservació del patrimoni cultural, trets que converteixen la festa taurina en un valor que ha de ser tutelat (en la mateixa línia, s'assenyala que el principi rector de l'article 42.7 EAC, en el qual s'encomana als poders públics «vetllar per la convivència social, cultural i religiosa entre totes les persones a Catalunya i pel respecte a la diversitat de creences i conviccions ètiques i filosòfiques de les persones»). En suma, a aquests valors i drets no es podrien oposar raons d'índole protectora dels animals, en particular del toro brau, atès que: a) en aquest conflicte d'interessos, i conforme al Protocol número 10 del Tractat de la Unió Europea, són els valors culturals i la llibertat fonamental a la creació artística els que prevalen; b) sense «*la fiesta*» no existiria l'animal que la llei catalana tracta de protegir (el toro brau); i c) no s'aprecia coherència i proporcionalitat amb el fet que es mantinguin els correbous en la Llei 37/2010.⁷

Finalment, en el darrer bloc d'al·legacions, els recurrents fonamenten la impugnació de la norma autonòmica en els articles 9, 38, 40, 128 i 149.1.13 CE. Conforme a aquests principis rectors i competencials, integrants de la denominada *constitució econòmica*, correspon a l'Estat l'ordenació general de l'economia i, a les comunitats autònomes, l'execució de la política econòmica estatal, verbigràcia el foment del desenvolupament de la seva pròpia economia regional. En tot cas, hi afegeixen, l'exercici d'aquestes competències ha de respectar el principi d'unitat de mercat que es dedueix de l'article 139.2 CE, per a evitar resultats disfuncionals en el conjunt de l'economia espanyola. En referència a això, apunten, la fallida d'aquest principi es produirà quan a través d'una mesura autonòmica es generin «*consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y que sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada*» (STC 64/1990, de 5 d'abril, FJ 5). A partir d'aquí, conclouen, la prohibició de l'article 1 de la Llei 28/2010 resulta inconstitucional per vulneració de l'article 149.1.13 CE: la festa dels toros és també un mercat de producció de béns i serveis en el qual convergeixen diversos interessos i subjectes de l'activitat econòmica, i constitueix un sector econòmic de primer ordre. A més, reputen, la mesura coarta la llibertat empresarial individual reconeguda a l'article 38 CE, de manera que afecta igualment la llibertat de circulació. En aquest context, els recurrents invoquen la STC 84/1993, de 8 de març, en la qual l'Alt Tribunal manifestà que «*sería incompatible con la garantía institucional de la libertad de empresa, la genérica y absoluta exclusión de tal libertad empresarial en todo un determinado ámbito de la actividad económica, de no venir tal exclusión por lo que se dispone en el segundo inciso del art. 128.2 CE*».

3 El discutible fonament de la sentència: la prevalença de les normes estatals en matèria de patrimoni cultural a partir de les competències compartides

Com hem dit abans, el plantejament de la Llei catalana 28/2010 va defugir conscientment la seva fonamentació cultural, però des de les primeres discussions sobre el projecte de llei, els contraris a la llei prohibicionista van intentar el desplaçament del centre de gravetat del debat cap a la matèria cultural, perquè van entendre deliberadament que hi trobarien tant un refugi més còmode per al seu discurs protaurí com una empara constitucional més viable que les relliscoses competències en matèria d'espectacles públics i de protecció dels animals. En una primerenca reflexió, Tomás-Ramón Fernández (2010: p. 731) va emmarcar el criteri jurídic dels contraris a la constitucionalitat de la norma catalana d'una forma molt coincident amb la que ha estat, finalment, adoptada pel TC: «*[L]a cultura, como el lenguaje, pertenece al pueblo. Es él exclusivamente quien la crea, la modifica o la transforma. Nadie puede imponérsela contra su voluntad, nadie puede quitársela tampoco. La cultura está en este sentido más allá de la Ley, fuera del alcance de la Ley. Por eso, justamente, la Constitución no ha apoderado a nadie para eliminar manifestación cultural alguna. Por eso, cuando se refiere a la cultura, tampoco ha atribuido a poder o autoridad alguna una competencia exclusiva sobre ella*».

En coherència amb això, el procediment que adopta precisament el Tribunal a l'hora de fonamentar la seva resolució és el d'enquadrar competencialment el precepte qüestionat dins les competències autonòmiques sobre protecció dels animals (art. 116.1.d EAC) i espectacles (art. 141.3 EAC), i, a continuació, introduir de

⁷ Les conclusions de les al·legacions del recurrent insisteixen en aquesta eventual incoherència citant la Llei 34/2010, l'exposició de motius de la qual consigna com a raons per les quals considera que cal protegir els correbous, a part de la seva historicitat i singularitat patrimonial, el flux econòmic que aquesta tradició comporta.

manera apodíctica l'obligació que aquestes competències es coonestin amb les estatals dels articles 149.1.28 CE (defensa del patrimoni cultural), 149.1.29 CE (seguretat pública) i 149.2 CE (cultura). En aquest sentit, si bé afirma que no es vulnera l'article 149.1.29 CE, sosté que es menyscaba l'article 149.2 CE, que declara estretament imbricat amb l'article 149.1.28 CE. En efecte, per a l'Alt Tribunal hi ha una concurrència no excloent de competències estatals i autonòmiques en matèria de cultura que, per tal de preservar el patrimoni cultural comú (ex art. 46 CE), habilita l'Estat per desplaçar les competències de la Generalitat, no només en matèria de cultura sinó també en els esmentats àmbits d'espectacles i protecció dels animals. És per aquesta raó que s'ha retret un cert caràcter superficial i expeditiu a la STC 177/2016, atès que, un cop afirmada la inconstitucionalitat de la norma sobre un únic fonament, el Tribunal renuncia estranyament a examinar-ne la resta d'elements en joc.⁸ El nucli argumental del pronunciament de la STC 177/2016 s'expressa de la següent forma en el seu FJ 7:

«[D]esde la lógica de la concurrencia competencial existente en materia de cultura, las concepciones que los diversos poderes públicos responsables de cumplir el mandato del art. 46 CE puedan tener de lo que se entienda como expresión cultural susceptible de protección, pueden ser comunes y también heterogéneas, e incluso opuestas. En otros términos, esa valoración entra también dentro de la libertad de configuración que corresponde al legislador autonómico en la interpretación de los deseos u opiniones que sobre esta cuestión existen en la sociedad catalana a la hora de legislar en el ejercicio de sus competencias sobre espectáculos públicos. Ahora bien, dichas diferencias han de manifestarse de modo conforme al orden constitucional de distribución de competencias en el que las decisiones autonómicas encuentran su fundamento, de manera que no pueden llegar al extremo de impedir, perturbar o menoscabar el ejercicio legítimo de las competencias del Estado en materia de cultura al amparo del art. 149.2 CE. [...] Por esa razón la norma autonómica, al incluir una medida prohibitiva de las corridas de toros y otros espectáculos similares adoptada en el ejercicio de la competencia en materia de espectáculos, menoscaba las competencias estatales en materia de cultura, en cuanto que afecta a una manifestación común e impide en Cataluña el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural, ya que, directamente, hace imposible dicha preservación, cuando ha sido considerada digna de protección por el legislador estatal en los términos que ya han quedado expuestos».

Tant la Llei 18/2013 com la posterior 10/2015 es fonamenten en el caràcter concurrent de la competència sobre patrimoni cultural, a partir d'una determinada lectura del joc entre l'article 149.1.28 CE i el 149.2 CE. La STC 177/2016 no tan sols ratifica aquesta visió, com hem vist, sinó que li atribueix, en el seu raonament, un caràcter jeràrquic addicional, com hem tingut ocasió de comprovar en la citació anterior, pel qual les decisions autonòmiques, per bé que adoptades en relació amb altres títols competencials exclusius diferents de la matèria cultural, haurien d'aplanar-se al que estableixi l'Estat.

Certament, aquesta posició no és nova en la jurisprudència del Tribunal (per a totes, STC 49/1984, FJ 6; STC 17/1991, FJ 3; i STC 122/2014, FJ 3.b), però no es pot dir que sigui completament pacífica en termes doctrinals. En particular, la invocació de l'article 149.2 CE com a fonament amb ple contingut funcional, això és, legislatiu i executiu, és rebutjada explícitament, entre altres, pels dos vots particulars en la STC 177/2016.⁹ Efectivament, la lectura que fonamenta la doctrina del TC sobre l'article esmentat sembla apuntar, si més no en les seves formulacions originàries,¹⁰ el reconeixement inicial de les competències de les comunitats autònomes en matèria cultural, car l'acció estatal en aquesta esdevé impossible sense la voluntat coincident d'aquelles:

«[P]ecaría de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al art. 148.1.17, una competencia omnimoda y excluyente. La lectura de otros textos de la CE (sobre todo el art. 149.2, pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras

8 BOIX PALOP (2016) aventura que «el Tribunal Constitucional ha acabado por construir una sentencia "jurídicamente desganaada" o lo que en términos taurinos suele considerarse una "faena de aliño"».

9 En aquest mateix sentit es pronuncia BOIX PALOP (2016). No obstant això, cal recordar que l'apel·lació a aquests dos preceptes constitucionals ha estat reiterada pel legislador estatal en diversos textos legislatius; vid. CARRASCO NUALART (2010) p. 320-322.

10 Certament, la lectura que havia rebut el joc dels articles 149.1.28 i 149.2 CE, en connexió amb l'article 46 CE, remetia al traçat constitucional d'un «Estat de Cultura», en el qual es demanava la implicació activa de tots els poders públics «para lograr que todos los ciudadanos tengan acceso a los bienes culturales» (TAJADURA, 2001: p. 93).

comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro de "fomento de la cultura". Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la CE en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente» (STC 49/1984, FJ 6).

No es pot ignorar, tanmateix, que aquest plantejament no exclou que el mateix pronunciament citat constitueixi un clar precedent per a una actuació més expansiva i intensa de l'acció estatal en matèria cultural, especialment quan afirma que *«al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias»* (STC 49/1984, FJ 6).¹¹

Amb tot, com hem dit, la novetat en el plantejament argumental de la STC 177/2016 és el caràcter prevalent atribuït a la normativa estatal de protecció del patrimoni cultural. Un caràcter que, com afirma el magistrat Juan Antonio Xiol Ríos en el seu vot particular a la sentència (punt 12), *«es propio de los conflictos competenciales que se plantean cuando el ejercicio de las competencias de desarrollo de las comunidades autónomas se confronta con el ejercicio de competencias básicas por parte del Estado»*. Cal tenir present, però, que, en una sentència anterior, el Tribunal ja va enunciar uns criteris que apuntaven en aquest sentit. Concretament, la STC 124/2014 va declarar inconstitucionals determinats articles de la Llei de l'Assemblea de Madrid 3/2013, de 18 de juny, de patrimoni històric de la Comunitat de Madrid, a partir de la seva col·lisió amb els preceptes concordants de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol. En aquella ocasió, el pronunciament del Tribunal, després de descartar explícitament i reiterada el caràcter bàsic de la legislació estatal, establí una *ratio decidendi* mitjançant la qual pertocava al TC delimitar les submatèries contingudes en l'enunciat del text constitucional (art. 149.1.28 CE), atesos el seu sentit i funcionalitat propis, sobre les quals, raonà, no era constitucionalment legítim que la legislació autonòmica es projectés (vid. FJ 8, 9, 10, 11 i 12).

Ara bé, al costat d'aquest plantejament, que no es podia considerar fonamentat en el caràcter bàsic de la norma estatal però sí en el seu caràcter prevalent, si més no pel que fa a determinades submatèries, la STC 122/2014 expressà, al seu torn, alguns criteris doctrinals rellevants, que podrien no haver estat considerats adequadament en la STC 177/2016. El primer d'aquests criteris és el que afirma *«que la Administración competente para realizar la declaración formal de "bien de interés cultural" [...] es la Comunidad Autónoma donde radique el bien»* (STC 122/2014, FJ 5); i el segon és el que atribueix a les comunitats autònomes la capacitat legislativa per a establir la caracterització de les concretes notes que han de definir els «béns d'interès cultural», en els següents termes:

«[A]l Estado le está atribuida la definición genérica y esencial de las notas que determinan que un bien sea declarado de interés cultural por la Administración competente, pues de este modo se garantiza un tratamiento general en toda España (art. 149.2 CE) y se evita que los bienes que lo merezcan sean excluidos de la protección máxima que esta categoría supone (art. 149.1.28 CE). Una ulterior precisión de estas notas caracterizadoras ya no forma parte de esos limitados títulos competenciales, pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico» (STC 122/2014, FJ 6).

11 Entre els elements que la doctrina del TC ha convalidat com a base per a l'ampliació de les competències estatals, en la submatèria específica del patrimoni cultural, cal esmentar especialment l'extensió de l'abast del concepte «espoli», contingut en l'article 149.1.28 CE, més enllà de l'estricta significat de l'atac físic que destrueixi o deteriori el patrimoni, que va practicar en la STC 17/1991: *«[L]a utilización del concepto de defensa contra la explotación ha de entenderse como definitiva de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados»*, que tanmateix no pot servir de base per a *«la posible utilización de este concepto para dar cobertura a medidas concretas que excedan de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en un significado finalista»* (FJ 7).

Certament, el legislador estatal podia haver prescindit de l'incís «en tot el territori nacional» de l'article 2 de la Llei 18/2013. Tot i així, el TC podia haver-ne fet una interpretació més conforme a la seva pròpia doctrina, expressada en les dues citacions anteriors de la STC 122/2014, això és, que la declaració com a patrimoni nacional de la tauromàquia no és incompatible amb el fet que no tots els legisladors autonòmics comparteixen aquesta naturalesa cultural del bé. En comptes d'això, sorprenentment, el Tribunal afirma una imposició de la declaració de les corrides de toros com a patrimoni cultural nacional per sobre de «*la existencia de rechazo, desafección o desinterés de parte de la población respecto a este espectáculo*» (STC 177/2016, FJ 7). En un sentit final coincident amb el nostre raonament s'expressa el vot particular formulat per la magistrada Adela Asúa Batarrita i el magistrat Fernando Valdés Dal-Ré quan afirma que la declaració de la tauromàquia com a patrimoni nacional:

«[E]n ningún momento impone que se deban celebrar corridas de toros en todo el territorio del Estado o en un número mínimo o con una cierta periodicidad, ni que las Administraciones públicas deban velar por ello. Sin duda el carácter prohibitivo de la norma catalana impide que los particulares desarrollen, en el ámbito territorial de Cataluña, un cierto tipo de actividades relacionadas con la tauromaquia. Pero la Ley autonómica no cuestiona el carácter de bien cultural que la Ley estatal asigna a la tauromaquia: tampoco impide la realización y el desarrollo del resto del amplísimo conjunto de conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas que componen la tauromaquia, ni se prohíbe en su territorio la crianza del toro de lidia, ni la creación de escuelas o asociaciones de todo tipo relacionadas con la tauromaquia».

A més, es dona la circumstància que en el moment d'aprovació de la Llei 18/2013, diverses comunitats autònomes (Madrid, Castella i Lleó, Castella-la Manxa i Múrcia) ja havien declarat, voluntàriament, la tauromàquia com a bé d'interès cultural, amb la qual cosa l'objectiu constitucional *ex* article 46 CE, això és, la pervivència del bé cultural objecte de la Llei 18/2013, es trobaria garantida i no es veuria afectada per la prohibició d'una concreta manifestació de la tauromàquia, les corrides de toros, en aquest cas per part del legislador habilitat competencialment d'algunes comunitats (Canàries i Catalunya, en aquest cas). Per la seva banda, el Consell de Garanties Estatutàries (CGE), en el seu dictamen (DCGE) 12/2010, sobre la proposició de llei que després esdevindria Llei 28/2010, apuntà que el dret a la cultura és un dret reconegut també a l'Estatut, però que tant aquí com a la CE constitueix un principi general de no-discriminació per a accedir als béns culturals, per tal com no es tracta d'un dret de prestació (com l'educació o la salut) que obligui els poders públics a una determinada i específica actuació. En conseqüència, la mesura prohibitiva de l'espectacle de les corrides de toros, adoptada en l'exercici d'una competència exclusiva, no comportaria en cap cas una lesió dels «drets dels ciutadans en l'àmbit de la cultura» (DCGE 12/2010, FJ 4).

En qualsevol cas, el que és evident és que la doctrina del Tribunal, pel que fa a la prevalença de la legislació estatal en l'àmbit del patrimoni cultural, ha fet un pas endavant substantiu en la STC 177/2016.¹² De fet, ja havia impregnat significativament el legislador estatal a l'hora de formular la Llei 10/2015, alguns dels preceptes de la qual el Consell de Garanties Estatutàries trobà d'encaix constitucional i estatutari discutible (DCGE 12/2015). Efectivament, la Llei 10/2015 introdueix en la normativa estatal relativa al patrimoni cultural immaterial, de forma concordant amb la Llei 18/2013, tres principis que, en els darrers anys, han tingut un rellevant paper en la fonamentació de les iniciatives legislatives de caire centralitzador. En primer lloc, la llei estatal apel·la al principi de la «unitat de mercat» (art. 3.j);¹³ el DCGE 12/2015, sobre la Llei 10/2015 (FJ 3.1), el connecta explícitament amb la Llei 18/2013, atès que l'aplicació d'aquest principi, tal com s'expressa en la Llei 18/2013, implica que la legislació estatal o d'una altra comunitat autònoma pot

12 El vot particular formulat per la magistrada Adela Asúa Batarrita i el magistrat Fernando Valdés Dal-Ré afirma que la STC 177/2016 s'incardina en una «*preocupante línea jurisprudencial recientemente en expansión*», en la qual s'identifica com a causa d'inconstitucionalitat d'una norma autonòmica, malgrat que es promulgui en el marc d'inequívokes competències autonòmiques, la mera presumpció de menyscapse competencial de l'Estat, una línia que els magistrats exemplifiquen en la STC de referència, la STC 93/2015, FJ 18, i la STC 8/2016, FJ 5. En aquesta argumentació jurisprudencial, en opinió del vot particular, «*ya no sería necesario que se acreditara la existencia de un precepto estatal que contuviera un mandato normativo incompatible con el enunciado de la norma autonómica. Bastaría la mera constatación, sin desarrollo ulterior, de que el contenido de una norma autonómica menoscaba las competencias estatales, ya sea en abstracto o a través de su materialización en ciertas normas estatales, para proceder a declarar su inconstitucionalidad y nulidad. Con ello se redefine la noción de inconstitucionalidad y el juicio de constitucionalidad se desliza por una pendiente peligrosa*».

13 Com és conegut, la utilització extensiva d'aquest principi per part de l'Estat ha tingut un salt qualitatiu rellevant amb l'aprovació de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat; pel que fa als problemes que planteja per a l'exercici de les competències de la Generalitat, *vid.* el DCGE 5/2014, especialment el FJ 2.4 en els temes connectats amb la matèria aquí tractada.

ser que «sigui susceptible de contradir els béns jurídics protegits per la legislació sectorial de la comunitat autònoma de destinació, dictada amb una finalitat raonable i a l'empara de les competències legítimament i estatutàriament atribuïdes».

En segon lloc, apareix el principi de supraterritorialitat, com a hipotètic fonament, d'una banda, per a l'assumpció directa per part de l'Estat de la competència per a la declaració d'interès cultural d'un bé (art. 12.1.a Llei 10/2015); i, de l'altra, per a la declaració estatal, prèvia consulta a les comunitats autònomes (art. 12.1.c Llei 10/2015). La possibilitat que aquesta es produeixi en contra del criteri d'una o més comunitats, i desenvolupi els efectes previstos en la norma estatal, afegeix un efecte corrosiu de transcendència no menyspreable, atès que, com assenyalà el DCGE 12/2015 (FJ 3.5.C), «ens situaríem en un supòsit d'imposició per part de l'Administració de l'Estat d'una manifestació cultural que pretén ser declarada com a integrant i representativa d'una “tradicció compartida” i que, per contra, podria ser considerada com a no suficientment representativa, estranya o, fins i tot, contrària a la cultura mateixa de les comunitats».¹⁴

Finalment, la norma estatal invoca «l'especial rellevància i transcendència internacional» del bé cultural immaterial com a fonament per a la intervenció estatal (art. 12.1.e Llei 10/2015). En aquest sentit, cal recordar la mateixa doctrina constitucional contrària a l'ús d'aquest criteri per a la limitació de les competències autonòmiques en matèria de patrimoni cultural (STC 17/1991, FJ 6), tot i que simultàniament li reconeix una certa empara en l'article 149.2 CE. El DCGE 12/2015 (FJ 3.5.D) i admet el fonament d'aquest principi tot i advertir el buidatge competencial que podria provocar-ne una aplicació il·limitada. Així, el CGE observà que «la rellevància internacional que pugui presentar un bé immaterial no pot esdevenir un punt de connexió que, *per se*, condueixi al desplaçament de la competència de la Generalitat sobre qualsevol activitat de caràcter cultural» (DCGE 12/2015, FJ 3.5.D). Es tractaria, doncs, d'una incardinació del principi de rellevància internacional inadequada a l'ordre constitucional i estatutari.

4 Judici de constitucionalitat sobre les competències en matèria d'espectacles i de protecció dels animals

4.1 La competència autonòmica en matèria d'espectacles públics

El procediment d'elaboració del raonament de la sentència que adopta el Tribunal, exposat al principi de l'epígraf anterior, no exclou, tanmateix, que es reconegui el principi que es vol considerar com a bé jurídic protegit en la norma catalana, això és, «*la prohibición de determinado tipo de espectáculos por considerarse reprobable e inasumible el uso que, en ellos, se hace del animal, como así se expresa en su propio título*» (FJ 3); ni que s'abordi de forma succinta la relació del contingut de la llei impugnada amb el que, de fet, són els títols competencials en els quals s'emmarca.

En efecte, el TC expressa que «*la prohibición de espectáculos taurinos que contiene la norma impugnada podría encontrar cobertura en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en materia de protección de los animales [art. 116.1.d) EAC] y en materia de espectáculos públicos (art. 141.3 EAC)*» (FJ 3), ni que sigui per afegir, tot seguit, la necessitat que aquestes incontrovertides competències autonòmiques s'han de cohonstar amb les estatals, en aquest cas en matèria de patrimoni cultural, que apodícticament són considerades pel Tribunal com a prevalents (FJ 4). Amb tot, la reafirmació que fa el TC del caràcter autonòmic de les dues matèries en què s'emparava la llei catalana impugnada, especialment la relativa a la d'espectacles públics,¹⁵ no s'ha d'interpretar com una possible via a l'abast del legislador

¹⁴ El dictamen del CGE afegeix, en relació amb el mateix precepte citat de la norma estatal, que «tal com està redactat el text vigent, pot conduir al reconeixement d'un bé cultural immaterial com a compartit que en realitat no forma part ni és integrat de manera voluntària en l'imaginari col·lectiu dels diferents pobles i comunitats de l'Estat. Aquesta possible conseqüència encara té menys sentit, no únicament des del punt de vista de la seva adequació constitucional, sinó també pel fet que es tracta d'una matèria d'origen, construcció i conservació eminentment comunitària i consuetudinària, extremadament sensible i que connecta amb els elements més nuclears i configuratius de la identitat col·lectiva. Per això mateix, han de ser expressió d'una cultura democràtica, que sota cap concepte pot evocar episodis de períodes històrics anteriors en els quals la cultura era instrumentalitzada com a mitjà d'imposició i uniformització» (DCGE 12/2015, FJ 3.5.C).

¹⁵ La STC afirma que la seva consideració sobre la prevalença de la competència estatal relativa al patrimoni cultural «no significa que la Comunidad Autónoma, no pueda, en ejercicio de sus competencias sobre ordenación de espectáculos públicos, regular el desarrollo de las representaciones taurinas —como, de hecho, ya ha realizado [sic] la Comunidad Autónoma en una Ley previa que

català per a intentar reformular la prohibició de les corrides de toros en una nova norma legal. Així, a partir de la línia argumental de la STC 177/2016, i mentre subsisteixi l'actual protecció atorgada pel legislador espanyol a la tauromàquia a través de la corresponent declaració de patrimoni cultural, qualsevol evolució normativa que menís, de dret o de fet, a la prohibició d'aquest tipus d'espectacles hauria de rebre el mateix tret d'inconstitucionalitat que la Llei 28/2010.¹⁶ Aquesta és, sense dubte, una de les «vies falses» que, en ocasions, sembla suggerir el TC en els seus pronunciaments.

Esmentarem dos exemples recents d'aquestes «vies falses» per tal d'aclarir a què ens estem referint. Ambdós es refereixen a Catalunya i, concretament, a l'anomenat «procés català». En primer lloc, citarem les consultes populars no referendàries, un constructe jurídic que es derivà d'una determinada lectura de l'extraordinàriament precisa i específica definició de l'institut del referèndum que va realitzar la STC 103/2008 (FJ 2), que semblava obrir la porta a la definició *a sensu contrario* de consultes polítiques al conjunt de la població que no estiguessin acollides al caràcter referendari. Com és conegut, aquesta possibilitat fou tancada, de forma inequívoca, mitjançant una rectificació de la doctrina original del Tribunal, molt més substantiva del que aquest volgué reconèixer en la STC 31/2015, arran d'un pronunciament sobre la Llei del Parlament de Catalunya 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana. En aquesta sentència, el Tribunal feia extensiu el caràcter referendari a tot acte mitjançant el qual «*el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral*» (FJ 6).¹⁷ Per la seva banda, la STC 42/2014, en la qual es declarà inconstitucional la declaració de sobirania aprovada per la Resolució 5/X del Parlament, va desenvolupar sorprenentment unes ambigües bases del que s'anomenava «*una interpretación constitucional de las referencias al “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña”*» (FJ 4).¹⁸ Aquesta «via falsa» tingué, tanmateix, una vida efímera, atès que la STC 259/2015, en la qual s'establí la inconstitucionalitat de la Resolució 1/XI del Parlament, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015 (FJ 5 i FJ 6), i, posteriorment, l'ATC 141/2016 (FJ 6), es van encarregar de barrar-ne de forma concloent ulteriors evolucions.

En aquest punt, cal tenir present que el DCGE 12/2010 (FJ 3) ja havia apuntat que el fonament en la competència general sobre espectacles públics, que l'article 141.3 EAC reserva amb caràcter exclusiu a la Generalitat, es podia considerar més específic que el de la de protecció dels animals *ex* article 116.1.d EAC. L'alt òrgan consultiu va entendre que la controvèrsia competencial se centrava en la matèria relativa a la regulació del règim dels espectacles públics, que comprèn l'ordenació del sector, el règim d'intervenció administrativa i el control de tota mena d'espectacles en espais i locals públics. Així, l'ordenació d'aquest sector suposa l'atribució al titular de la capacitat per a determinar el règim jurídic de la matèria competencial relativa als espectacles, la qual cosa l'habilita per a exercir la potestat normativa a fi d'innovar una situació preexistent que afecta drets subjectius o bé conservar-la i tutelar-la. Això inclou l'adopció de criteris de legalitat, però també d'oportunitat, amb l'objecte de garantir béns jurídics susceptibles de protecció com la protecció dels animals i, més concretament, la prohibició de les curses de braus. A més, considerarà que

limitaba el acceso a las corridas a los mayores de 14 años y restringía sus celebraciones a las plazas ya construidas—; ni tampoco que, en ejercicio de su competencia en materia de protección de animales, pueda establecer requisitos para el especial cuidado y atención del toro bravo» (STC 177/2016, FJ 7).

16 Adicionalment, cal tenir present l'àmplia opinió doctrinal que considera que «*[l]a competencia sobre espectáculos, tal como ha sido entendida tradicionalmente, únicamente permite fijar determinadas condiciones externas bajo las cuales deben desarrollarse éstos a los solos efectos de salvaguardar la moralidad pública y asegurar la vida y la integridad física de los participantes, la tranquilidad de los afectados por el espectáculo y la comodidad de los espectadores. No hay motivo para pensar que los Estatutos de Autonomía hayan querido dar a este título un sentido distinto del que siempre ha tenido*». Vid. DOMÉNECH PASCUAL (2010) p. 19.

17 Sobre aquest particular, *vid.* RIDAO MARTÍN, Joan. «La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referèndum. Una revisió crítica a través de cuatro sentencias». *Estudios de Deusto* [Bilbao: Universidad de Deusto], vol. 63, núm. 1 (2015), p. 359-385.

18 El professor FONDEVILA opina que, mitjançant aquest contingut de la sentència, «*el TC embrolla y a la postre devalúa su primera y correcta afirmación*». Vid. FONDEVILA MARON, Manuel. «Derecho a decidir y soberanía. A propósito de la STC 42/2014, de 25 de marzo». *Teoría y Realidad Constitucional* [Madrid: UNED], núm. 34 (2014), p. 587-606 [p. 605].

aquesta competència no es pot veure desplaçada per l'activitat de policia administrativa especial que l'Estat desenvolupa sobre la regulació específica de les corrides de toros.

4.2 La competència autonòmica en matèria de protecció dels animals

Finalment, cal portar a col·lació la competència en matèria de protecció dels animals que, malgrat restar clarament establerta com el fonament competencial de la Llei 28/2010, ha estat negligida per l'argumentació de la STC, quelcom que, com ja hem assenyalat, no es pot considerar precisament un exemple de rigor i profunditat en el tractament de les diverses qüestions plantejades. En això, hi poden haver tingut influència, d'una banda, la prevalença atorgada a les competències en matèria de patrimoni cultural, i, de l'altra, una certa concomitància amb l'apreciació del CGE esmentada en el paràgraf anterior. No obstant això, el pronunciament del Tribunal no s'absté de qüestionar de forma explícita i no exempta de certa malícia la primordial voluntat de protecció dels animals que inspira la norma catalana, quan expressa que «*al prohibir determinadas actividades taurinas, la propia norma califica las corridas de toros como espectáculos taurinos y admite la existencia de otros espectáculos de esa índole, lo que, también desde esta perspectiva, evidencia que la finalidad de la norma no es sólo la protección animal, sino también la prohibición de un determinado tipo de espectáculo*» (STC 177/2016, FJ 3; el fragment destacat és nostre). O, més endavant, quan remarca el tractament diferencial que es concedeix en l'ordenament català als correbous «*como manifestación específica del patrimonio cultural catalán*» (STC 177/2016, FJ 7).¹⁹ El TC sembla afegir-se, doncs, en primera instància als retrets d'hipocresia al legislador català que hem citat en la introducció, però, més enllà d'això, apunta a alguns raonaments de la doctrina que han qüestionat la constitucionalitat de la prohibició, a Catalunya, de les curses de braus a partir de la inconsistència que representa en relació amb el tractament diferenciat concedit a altres espectacles taurins que utilitzen els braus (Doménech Pascual, 2010: p. 25-26). Amb tot, cal rebutjar completament el fonament d'aquesta interpretació doctrinal. El legislador català, el 2010 —en absència, aleshores, de la declaració com a patrimoni cultural de les corrides de toros—, exercí la seva llibertat de triar unes opcions concretes i legítimes en el marc d'unes atribucions competencials indiscutides en la mateixa STC 177/2016, de la mateixa manera que ho va fer, per exemple, el legislador canari en la seva llei de 1991, quan prohibí les curses de braus però mantingué les baralles de galls. En aquesta interpretació resulta evident que el fet que aquestes opcions puguin semblar incoherents, criticables o decebedores no afegeix cap càrrega d'inconstitucionalitat als actes.

En qualsevol cas, la iniciativa legislativa popular que va donar lloc a la Llei 28/2010 estava, fonamentalment, animada per un corrent d'opinió que considera les curses de braus un espectacle cruel en el qual es tortura públicament els animals, i aquesta seria, doncs, la principal fonamentació de la prohibició. Això enllaça amb la reflexió que formula el magistrat Xiol Rius en el seu vot particular a la STC 177/2016, sobre el caràcter no neutral de la tauromàquia en tant que manifestació cultural, ni pels valors que representa ni per la seva dispar implantació a l'Estat. Considera, el magistrat, que la sentència hauria d'haver tingut en compte, per exemple, el descens experimentat per l'afecció a la tauromàquia a Catalunya en els últims anys, de forma que la prohibició continguda en la norma impugnada respon a «*un sistema de valores culturales propio de la nacionalidad catalana cuya protección constitucional está garantizada mediante el reconocimiento de la pluralidad de los pueblos de España y sus culturas*». ²⁰ En suma, que la tauromàquia, atès el seu caràcter no neutral, des de la perspectiva dels diferents sistemes de valors culturals imperants, només podria ser considerada una manifestació digna de protecció cultural en la globalitat del territori estatal en la mesura que quedés acreditada una palmària afecció i identificació amb el referit sistema, cosa que no es verifica a la comunitat autònoma de Catalunya.

La doctrina de la STC 177/2016 sembla, doncs, absolutament refractària a atorgar cap pes en el conflicte de constitucionalitat que resol als plantejaments animalistes, de progressiva implantació en la societat no només catalana, favorables al respecte al benestar animal. No ens referim aquí, per descomptat, al reconeixement d'uns hipotètics «drets dels animals», que demanarien un desenvolupament doctrinal i normatiu ingent, sinó

¹⁹ Com és conegut, el TC fa referència aquí, especialment, a la Llei catalana 34/2010, d'1 d'octubre, de regulació de les festes tradicionals amb bous.

²⁰ Per a una reflexió més aprofundida sobre el caràcter no neutral de la tauromàquia i les incompatibilitats d'aquest fet amb la seva consideració com a patrimoni cultural, *vid.* DE LORA (2010) p. 746-751.

al sentit últim de l'afirmació de Rafael Sánchez Ferlosio: «*[M]i ferviente deseo de que los toros desaparezcan de una vez no es por compasión de los animales, sino por vergüenza de los Hombres*»;²¹ això és, l'articulació d'un dret de les persones a l'erradicació, en qualsevol àmbit social, de la manifestació de crueltat que suposen determinades formes de maltractament dels animals. El pronunciament del Tribunal s'empara en la manca d'ancoratge d'aquesta qüestió en el text constitucional o en els estatuts d'autonomia originaris.²² Però, certament, es tracta d'una qüestió que, de ben segur, davant el significatiu increment de la sensibilitat social sobre aquests aspectes requerirà algun tipus d'incardinació constitucional més d'hora que tard.

5 Conclusions

La fonamentació de la STC 177/2016 per a declarar inconstitucional i nul·la la prohibició de les curses de braus continguda en la Llei catalana 28/2010, tot i acollir-se en allò substantiu a una doctrina consolidada pel que fa a la concurrència competencial en matèria de patrimoni cultural (*ex art. 149.1.28 i 149.2 CE*), presenta indubtables novetats i, en alguns casos, adquireix un caràcter apodíctic.

Certament, la connexió entre la matèria de les corrides de toros i la del patrimoni cultural es produí a partir de dues lleis estatals (la Llei 18/2013, consolidada per la ulterior Llei 10/2015), ambdues posteriors a la norma catalana, per bé que anteriors al pronunciament del TC, i que inclouen la tauromàquia en el catàleg patrimonial objecte de protecció (STC 177/2016, FJ 6). Amb tot, com a novetat rellevant, la sentència objecte del nostre examen destaca, abans que res, per la seva inconsistència respecte de la jurisprudència precedent del mateix Tribunal, pel que fa tant a l'abast com a la forma d'articulació de les específiques competències concurrents de l'Estat. A aquest efecte, només cal veure que l'exhortació continguda a l'article 149.2 CE no era considerada una habilitació estatal específica sinó un mandat adreçat al conjunt dels poders públics (STC 49/1984, FJ 6), i, en concret, l'esfera del legislador estatal i de l'autonòmic sobre protecció del patrimoni es materialitzava en una fórmula cooperativa més que no pas vertical (STC 122/2014, FJ 5 i FJ 6).

En segon lloc, la resolució que hem analitzat sobresurt pel caràcter suprajuràdic que el Tribunal atorga a les normes estatals en la matèria, apel·lant de forma controvertida a l'article 149.2 CE, de manera que aquestes es projectin no tan sols sobre l'específica matèria de patrimoni cultural sinó també en altres àmbits competencials exclusius de les comunitats autònomes, en aquest cas els de regulació dels espectacles públics i els de protecció dels animals. Així, la reafirmació que fa el TC del caràcter autonòmic d'ambdues matèries, en les quals s'emparava la Llei catalana impugnada, especialment la relativa a la d'espectacles públics (STC 177/2016, FJ 3), no s'ha d'interpretar en cap cas com una possible via a l'abast del legislador català per a intentar reformular la prohibició de les corrides de toros en una nova norma legal.

D'altra banda, la restricció de la fonamentació del Tribunal a la dimensió cultural de les corrides de toros fa que la sentència denoti un caràcter expeditiu i autènticament sumarial en molts dels motius d'impugnació, alguns de notable projecció jurídica. Això es pot deure al fet que el TC pot haver considerat que aquest àmbit era el que proporcionava elements doctrinalment més consolidats per a bastir un judici de constitucionalitat, però també resulta malauradament coherent amb bona part de les opinions no només jurídiques que es van esgrimir durant la tramitació i aprovació de la norma catalana, que emmarcaven la decisió del Parlament de Catalunya en el marc d'una rivalitat d'ordre cultural i polític de dues identitats col·lectives. Sigui com sigui, resulta indubtable que la decisió del Tribunal no fa sinó aprofundir-hi, com va preveure el Consell de Garanties Estatutàries en aquesta dissensió (DCGE 12/2015, FJ 3.5.C), oimés quan la fonamentació jurídica de la polèmica sentència no acaba d'establir clarament l'obligació constitucional que la protecció cultural d'una determinada manifestació exigeixi que aquesta es pugui celebrar en tot el territori estatal.

21 Vid. SÁNCHEZ FERLOSIO, Rafael. «[Patrimonio de la Humanidad](#)». *El País*, 5 agost 2012. [Consulta: 20 desembre 2016].

22 Encara que, a vegades, aquest concepte s'ha posat en connexió amb el de «protecció del medi ambient» (art. 45.2 CE), la perspectiva antropocèntrica que adopta el principi constitucional i que es concreta en les orientacions proteccionistes i conservacionistes de l'entorn natural per tal d'afavorir la qualitat de vida dels éssers humans, no el fan vehicular, amb precisió, del contingut de les mesures propugnades des dels sectors «animalistes». La manca de referència en els estatuts d'autonomia originaris no va ser obstacle, tanmateix, per al desenvolupament d'una abundant legislació autonòmica en matèria de protecció dels animals. Aquest cos legislatiu va ser naturalitzat, de forma constitucionalment pacífica, en bona part dels estatuts d'autonomia de segona generació, entre els quals el de Catalunya, que van incorporar explícitament la protecció dels animals al seu catàleg de competències (art. 116.1.d EAC). Paral·lelament, el legislador estatal ha dut a terme una notable activitat en la matèria, inclosa la tipificació penal del maltractament o l'abandonament animal (art. 337 i 631.2 del Codi penal).

Finalment, no cal dir que el Tribunal renuncia a una oportunitat significativa per a pronunciar-se sobre la incardinació constitucional de la matèria de l'actuació pública en la protecció dels animals, especialment en un context de progressiu increment dels casos, no restringits a les curses de braus, que han anat adquirint un indubtable relleu social.

BIBLIOGRAFIA

BOIX PALOP, Andrés. «[Ovación y vuelta al ruedo para el Tribunal Constitucional](#)». *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic* [en línia]. [Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya], 23 novembre 2016. [Consulta: 20 desembre 2016].

CARRASCO NUALART, Raimon. «[Competència en matèria de cultura](#)». *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. [Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya] (2010), p. 320-325.

CARRERA DÍAZ, Gema. «[La Ley 10/2015 para la Salvaguarda del PCI \(2013-2014\): ¿patrimonio inmaterial o nacionalismo de Estado?](#)». *Revista PH*. [Sevilla: Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico], núm. 88 (octubre 2015), p. 21-23.

CASTRO LÓPEZ, María del Pilar; ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. «La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial: una aproximación a la reciente Ley 10/2015». *RIIPAC. Revista sobre patrimonio cultural*. [Málaga: Universidad de Málaga], núm. 5-6 (2015), p. 89-124.

DE LORA, Pablo. «Corridas de toros, cultura y Constitución». *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*. [Alacant: Universitat d'Alacant-CEPC], núm. 33 (2010a), p. 739-765.

DE LORA, Pablo. «Las corridas de toros: las razones del abolicionismo». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. [Madrid: Portal de Derecho, S. A.], núm. 12 (abril 2010b), p. 4-7.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. «La prohibición de las corridas de toros desde una perspectiva constitucional». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. [Madrid: Portal de Derecho, S. A.], núm. 12 (abril 2010), p. 16-27.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. «Sobre la constitucionalidad de la prohibición de las corridas de toros en Cataluña». *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*. [Alacant: Universitat d'Alacant-CEPC], núm. 33 (2010), p. 725-738.

TAJADURA TEJADA, Javier. «El servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado». *Revista de Derecho Político*. [Madrid: UNED], núm. 50 (2001), p. 83-95.