

Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero y 7 de marzo de 2019
[\[http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/8680098/Competencia/20190304\]](http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/8680098/Competencia/20190304) y [http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/8694013/Competencia/20190315\]](http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/8694013/Competencia/20190315)

PROHIBICIONES TAURINAS Y CONSULTAS POPULARES ILEGALES DE SAN SEBASTIÁN (GUIPÚZCOA) Y CIEMPOZUELOS (MADRID)

En relación con las consultas populares a convocar por Ayuntamientos (por todos, *vid.* GARCÍA PÉREZ, M. 2018: «Cuestiones jurídicas en torno a la celebración de una consulta popular municipal». *Revista Gallega de Administración Pública*, 2018, n.º 56: 367-385. Específicamente, sobre las consultas taurinas, ver PFLUEGER TEJERO, E. 2016: «Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid». *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, junio de 2016), de acuerdo con el art. 71 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, debe tenerse en cuenta la clarísima jurisprudencia establecida por la Sentencia del Tribunal Supremo 1205/2000, de 16 de febrero, relativa al estrambótico asunto de la petición del Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz) para celebrar una consulta popular con la finalidad de convertirse en la novena provincia andaluza (en la que se señala claramente que «... 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...»); la STS 2526/2016, de 29 de noviembre, sobre la consulta popular relativa a si se debe mantener la concesión otorgada para la gestión de los servicios del ciclo integral del agua en Cogollos de Vega (Granada), y la STS 5027/2014, de 19 de noviembre, que resuelve el curioso asunto del municipio de Cuartango (Álava) relativo a la celebración de una consulta popular sobre la prospección y extracción de hidrocarburos no convencionales mediante fracturación hidráulica (que afirma claramente que, «[e]n efecto, en contra de lo que 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 artículo 71 de la Ley de Bases del Régimen Local»); desestimándose en todos estos casos los recursos de los Municipios, precisamente por no ser asuntos de competencia municipal [asimismo, y aunque la decisión es estimatoria del recurso municipal, también puede tenerse en cuenta la doctrina de la STS 7682/2012, de 15 de noviembre, relativa a la petición del Ayuntamiento de Castro-Urdiales (Cantabria) para celebrar una consulta popular sobre la construcción de un puerto deportivo].

La ciudad de San Sebastián es una tierra taurina desde hace siglos (ver CHOPE-RA TOROS, *Historia de la plaza de toros de San Sebastián* <http://www.sansebastian.choperatoros.com/la-plaza-de-toros-de-san-sebastian/>). En la historia ha llegado a

tener nada menos que 12 plazas de toros, entre las que pueden destacarse la de San Martín, que se inauguró el 16 de agosto de 1851, con capacidad para 6.000 espectadores, y en 1870 se levantó otra en el mismo lugar para 9.000 personas, pero, al ser de madera, un incendio la destruiría en 1878; antes, en 1876, el empresario José Arana, creador de la Semana Grande, construyó otra plaza, también de madera, junto a la estación de ferrocarril, la de Atocha, que se inauguró el 16 de julio de 1876; en 1882, se procedió a su primera reforma, y, posteriormente, se fueron cambiando las maderas por hierro y mampostería para dar a la plaza un aspecto más estable y mayor seguridad, iniciándose la última modificación en 1888, tras la que surgió una plaza para 10.000 personas. A principios del siglo XX surge una corriente de opinión en contra del presidente Arana, reprochándole que contrataba siempre a los mismos toreros y fruto de aquel resentimiento popular fue la constitución de una nueva empresa que construyó la plaza de toros del Chofre, inaugurada el 9 de agosto de 1903, con nueve toros de la ganadería de Ibarra, lidiados por Mazzantini, Bomba, Montes y Lagartijo Chico, y cuyo último festejo fue en 1973. Durante varias temporadas estuvieron funcionando las dos plazas hasta el cese y derribo de la de Atocha. Es más, de hecho, las únicas interrupciones de las fiestas taurinas se produjeron con motivo de la guerra carlista de 1875; durante el primer año de la Guerra Civil, en 1936, y a lo largo de los 24 años que transcurrieron desde la desaparición del Chofre y la inauguración de la actual plaza de toros de Illumbe, el 11 de agosto de 1998, por los diestros José María Manzanares, Enrique Ponce, Francisco Rivera Ordóñez con una corrida de Torrestrella.

Las fiestas taurinas de San Sebastián transcurrirían con relativa normalidad hasta que han llegado al Ayuntamiento algunos alcaldes de partidos políticos no partidarios de la tauromaquia (aunque hayan apoyado, y continúan haciéndolo, cuestiones y actitudes mucho más intolerables).

Desde 2012 ya hay movimientos del propio Ayuntamiento tendentes a impedir la celebración de festejos taurinos en la plaza. Así, el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de marzo de 2013 aprobó los pliegos de condiciones de adjudicación de derechos de organización, gestión y explotación de eventos, actos y actividades del pabellón multiusos del complejo San Sebastián-Donostia Arena 2016-Illumbe, que prohíben al adjudicatario o tercero la organización de eventos que impliquen el maltrato de animales, con referencia expresa a las corridas de toros o festejos taurinos. Recurrido ese acuerdo, tanto en vía administrativa como contenciosa, por otros miembros de la Corporación, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de San Sebastián de 3 de noviembre de 2016 estimó parcialmente el recurso, por lo que fue recurrida en apelación, que resolvió la STSJ del País Vasco 463/2017, de 13 de diciembre de 2017, que, a pesar de afirmar que «... el Ayuntamiento recurrente ni ha podido prohibir ni ha prohibido actividad taurina ni espectáculo alguno, que es facultad que solo podría haber ejercicio instrumentalmente por medio de aquellos instrumentos reguladores y usurpando facultades que están en poder de la Comunidad Autónoma

y del propio Legislador estatal», entiende que en los pliegos no se incluye una prohibición taurina municipal, pues a partir de 2015 se ha celebrado la Semana Grande taurina, con las autorizaciones correspondientes, por lo que la STSJ del País Vasco estima el recurso de apelación formulado por el Ayuntamiento de San Sebastián frente a la sentencia citada y, con revocación de la misma en lo necesario, desestima el recurso formulado por miembros electos de dicho Ayuntamiento contra la exclusión de las corridas de toros del pliego de condiciones del contrato administrativo para adjudicar el derecho de organización, gestión y explotación de eventos y actividades en espacios del pabellón multiusos del complejo de Illumbe.

Poco después, el 30 de abril de 2015, se aprobará el Reglamento Municipal de Consultas Ciudadanas (*Boletín Oficial de Guipúzcoa* n.º 88, de 13 de mayo de 2015), con el que el Consistorio se compromete a facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, incluyendo la posibilidad de convocar consultas a partir de una iniciativa ciudadana, si el 5% de las personas empadronadas en el municipio (algo más de 8.000) la respaldan, las firmas necesarias se recogen en un plazo de 180 días y el objeto de la consulta es de competencia municipal. Efectivamente, en octubre de 2015, la plataforma denominada «Donostia Antitaurina Orain» (constituida en 2017 y cuya finalidad es la eliminación definitiva de la tauromaquia en San Sebastián) pide al Ayuntamiento que convoque una consulta popular sobre las corridas de toros en la ciudad.

Sin embargo, la Abogacía del Estado, a instancias del delegado del Gobierno en el País Vasco, impugna el Reglamento, y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso) 147/2016, de 25 de abril, anula el Reglamento, al estimar que el mismo es contrario a la Legislación general de régimen local, que excluye el carácter referendario de las consultas en dicho ámbito.

El Ayuntamiento recurre la sentencia y sigue adelante con el procedimiento, convocando la consulta para el 19 de febrero de 2017. Sin embargo, la Abogacía del Estado interpone un recurso contra la convocatoria y el 27 de septiembre de 2016 un Juzgado de San Sebastián suspende la consulta de forma cautelar, ya que corre el riesgo de que la consulta se celebre antes de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo resuelva el recurso contra la sentencia que anuló el Reglamento.

Tras este segundo varapalo judicial, el Ayuntamiento, en el pleno celebrado el 27 de octubre de 2016, solicitó autorización al Consejo de Ministros para realizar una consulta ciudadana sobre la celebración de corridas de toros en la instalación municipal de Illumbe, tal como establece la Ley de Bases de Régimen Local.

En el marco del procedimiento de esa solicitud, el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales requirió informe al Gobierno vasco sobre dicha solicitud, y sobre el cumplimiento de los requisitos legales, que se emitió el 26 de enero de 2017, señalándose que el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 71-LBRL (el asunto ha de ser de competencia municipal; la materia debe ser de carácter

local; el asunto debe ser de especial relevancia para los intereses de los vecinos, y que no deben someterse a consulta los relativos a la Hacienda municipal) legítima al Ayuntamiento de San Sebastián para promover la consulta proyectada.

El Consejo de Ministros celebrado el 3 de marzo de 2017 adoptó el Acuerdo por el que no se autoriza al Ayuntamiento de San Sebastián (Guipúzcoa) la celebración de una consulta popular sobre el destino de recursos municipales o instalaciones para la realización de corridas de toros al no cumplir con los requisitos exigidos por el art. 71 de la Ley de Bases del Régimen Local [por cierto, el mismo Consejo de Ministros tampoco autorizó al Ayuntamiento de Ciempozuelos (Madrid) la celebración de una consulta popular sobre organización de festejos taurinos en el municipio, cuyo pleno municipal de 8 de mayo aprobó interponer un recurso contra dicho Acuerdo, y que, como veremos, también será desestimado].

Efectivamente, el Ayuntamiento de San Sebastián interpuso el recurso contencioso-administrativo el 4 de mayo ante el Tribunal Supremo, sustanciándose la demanda y los restantes trámites (la resolución de remisión del expediente se publica el *BOE* del 7 de julio), ante la Sala Quinta, no estimándose necesaria la celebración de vista pública.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) 219/2019, de 21 de febrero (<http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/8680098/Competencia/20190304>), que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto, inicia su argumentación precisando los requisitos que el art. 71-LBRL exige para poder llevar a cabo la consulta (los cuales son que el objeto de la consulta sea un asunto de la competencia propia municipal; que el objeto de la consulta sea un asunto de carácter local; que se trate de temas de especial relevancia para los intereses de los vecinos, y que no se trate de asuntos relativos a la Hacienda local), para después reproducir considerandos de las Sentencias del Tribunal Constitucional (principalmente la que declaró inconstitucional la prohibición taurina catalana) que integran la Tauromaquia en el patrimonio común de los españoles, competencia del Estado, y estimar que la cuestión a resolver es si la consulta que el Ayuntamiento pretende llevar a cabo contradice o no el mandato legal contenido en las Leyes 18/2013 y 10/2015, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Para contestar a tal cuestión, y resolver el recurso, el Tribunal Supremo afirma, con claridad, que «no está cuestionada la titularidad municipal del Pabellón Multiusos de San Sebastián entre cuyos usos se encuentra el uso taurino» (cuestión que se alegaba por los recurrentes), y que

... no cabe duda... que la decisión de no destinar recursos o instalaciones municipales para realizar corridas de toros no es una medida inocua en cuanto el deber de fomento del patrimonio cultural, del que la tauromaquia, entendida en los términos definidos en el artículo 1 de la Ley 18/2013, forma parte, sino una medida de la que se derivan ineludiblemente elementos obstativos que resultan contrarios a lo dispuesto en el artículo 3 de la misma y 3 y 6 de Ley 10/2015, lo que adquiere 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».

Con lo que concluye, rotundamente, que

No estamos en consecuencia ante un hechos hipotéticos o especulaciones, en lo que a las consecuencia de la consulta popular que pretende llevar a cabo el Ayuntamiento recurrente se refiere, sino ante una realidad incuestionable cual es que la decisión de no destinar medios o instalaciones municipales, tales son los términos de la consulta que se pretende, a la realización de corridas de toros sería contraria a los fines que las Leyes 10/2015 y 18/2013 pretenden, que no es otro que el desarrollo de una actuación de fomento para proteger y difundir aquellas en cuanto forman parte del Patrimonio Cultural.

Y, por ello, la STS desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de San Sebastián contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2017, con expresa condena en costas al recurrente con el límite de 4.000 € más IVA.

Por lo que se refiere a Ciempozuelos (Madrid) [ver RODRÍGUEZ TATO, I. 2004: *Documentos históricos taurinos de Alcalá de Henares, Alcobendas, Algete, Aranjuez, Arganda del Rey, Brunete, Chamartín de la Rosa, Chinchón, Ciempozuelos, Colmenar de Oreja, El Escorial, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Villamantilla, Robledo de Chavela, San Sebastián de los Reyes* (Madrid)], su tradición taurina es indudable, con encierros, capeas y recortes (sobre los festejos taurinos populares, su régimen jurídico y su trascendencia cultural, ver ÁLVAREZ DE MIRANDA, Á. 1962: *Ritos y juegos del toro*. Madrid: Ed. Taurus y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2009: *El régimen jurídico de los festejos taurinos populares y tradicionales*. Salamanca: Globalia Ediciones Anthe-ma), e incluso con toros de fuego (desde 1979), y de hecho los festejos taurinos fueron declarados como parte integrante del patrimonio cultural inmaterial de Ciempozuelos mediante acuerdo del Pleno municipal de 30 de septiembre de 2013; pero la irrupción en su Ayuntamiento de partidos populistas antitaurinos provocará el intento de realizar una consulta popular contrataurina. En efecto, el pleno municipal de Ciempozuelos celebrado el 13 de agosto de 2015 aprobó, con el voto en contra de Ahora Ciempozuelos y a favor del resto de grupos municipales (PSOE, PP, CPCi y PIC), la celebración de encierros en las fiestas patronales, «tal y como se han venido desarrollando históricamente», así como capeas y concursos de recortes, organizados por el Ayuntamiento. Pero, ese mismo día, después de la celebración del Pleno, el gobierno municipal de Ahora Ciempozuelos se comprometió a celebrar una consulta popular para que los vecinos decidiesen si el Consistorio debía o no subvencionar los festejos taurinos, y efectivamente el pleno municipal celebrado el 17 de diciembre de 2015 adoptó el acuerdo relativo la celebración de una consulta popular sobre la organización de festejos taurinos por el Ayuntamiento.

No obstante, solicitada la preceptiva autorización para celebrar la consulta, el Consejo de Ministros celebrado el día 3 de marzo de 2017 no autorizó su celebración. Ante esta negativa, el Pleno municipal de 8 de mayo de 2017, con los votos de Ahora Ciempozuelos y el PSOE, acordó emprender acciones judiciales contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2017 y cualesquiera otras a favor del acuerdo plenario de 17 de diciembre de 2015.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta) 297/2019, de 7 de marzo (<http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/8694013/Competencia/20190315>) desestima el recurso interpuesto con los mismos argumentos que en el caso de San Sebastián (de hecho, las dos Sentencias han tenido el mismo ponente), señalando que

... la Ley 18/2013 establece el deber de desarrollar una actividad de fomento en favor de la protección de los bienes de interés cultural por parte de las Administraciones Públicas. Como acertadamente señala el Sr. Abogado del Estado en su contestación a la demanda, 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 que se cita en el acuerdo recurrido, ello sin perjuicio de la libertad de la Corporación Municipal a la hora de aprobar un presupuesto de destinar unas partidas a una finalidad concreta. Lo que no es admisible es intentar vía consulta popular acordar una determinada actuación que no responde a la finalidad que persigue la Ley en materia de protección de bienes de interés cultural, que como decimos excede del ámbito estrictamente municipal.

Por ello, de nuevo con una doctrina perfectamente ajustada a Derecho, la Sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Ciempozuelos contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 3 de marzo de 2017, con expresa condena en costas al recurrente con el límite de 4.000 € más IVA.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es