



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones

Sr. Rey Martínez, Consejero y Ponente
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de junio de 2014, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 26 de mayo de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, sobre el *proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 244/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único aprobatorio de la modificación del Reglamento de Espectáculos



Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 14/1999, de 8 de febrero, una disposición adicional y una disposición final.

El preámbulo justifica la modificación del Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, con el objeto de que se puedan celebrar festejos taurinos tradicionales legalmente reconocidos, con motivo de congresos, ferias o reuniones, especialmente relevantes, que lleven aparejados -para su entendimiento y explicación- la práctica de espectáculos taurinos de esta naturaleza.

También se pretende la posibilidad de teletramitación de la solicitud de autorización de espectáculos taurinos populares. A tal efecto, se establecen las formas de presentación de las solicitudes de autorización y se indica que los modelos estarán disponibles a través de la sede electrónica de la Comunidad de Castilla y León, accesible a través de la correspondiente dirección electrónica.

El artículo único modifica el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León. La disposición adicional, bajo el título actualización de la atribución competencial, establece que las competencias atribuidas en el reglamento a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial serán ejercidas por la Consejería competente en espectáculos públicos y actividades recreativas. La disposición final establece que el presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

El artículo uno incorpora un nuevo artículo 25 bis al Decreto 14/1999, de 8 de febrero, relativo a la forma de presentación de solicitudes.

El artículo dos modifica la denominación del artículo 25 bis, que pasa a ser 25.ter. Actas.

El artículo tres modifica los apartados 5 y 6 del artículo 29 del Decreto 14/1999, de 8 de febrero, y adiciona un nuevo apartado 7.

El artículo cuatro modifica la disposición adicional cuarta del Decreto 14/1999, de 8 de febrero.



Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto de 19 de mayo de 2014, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

a) Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, de 12 de septiembre de 2012, por la que instan a la Junta de Castilla y León a modificar el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares, aprobado por Decreto 14/1999, de 8 de febrero, con el objeto de posibilitar su celebración cuando de forma excepcional y con el fin de promocionar culturalmente y dar a conocer los festejos taurinos tradicionales previstos en este reglamento, se realicen en Castilla y León congresos, ferias o reuniones, especialmente relevantes, que lleven aparejados, para su entendimiento y explicación, la práctica de espectáculos taurinos de esta naturaleza.

b) Borrador del proyecto de decreto de 8 de septiembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 14/1999, de 8 de febrero, Memoria justificativa, informe del Director General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 18 de septiembre de 2012 e informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 25 de septiembre de 2012.

c) Proyecto de decreto y memoria justificativa, fechados el 16 de octubre de 2012.

d) Documentación acreditativa de la apertura de un trámite de información pública y su correspondiente publicación en el BOCyL el 29 de octubre de 2012, así como la información ofrecida a las entidades interesadas.

e) Proyecto de decreto, Memoria de 21 de marzo de 2013 y trámite de audiencia concedido a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, al Consejo de Colegios profesionales de veterinarios de Castilla y León, al Consejo de Colegios oficiales de médicos de Castilla y León, al Consejo de Colegios profesionales de diplomados de enfermería de Castilla y León, a las Consejerías y Delegaciones Territoriales, a



la Delegación y a las Subdelegaciones del Gobierno y a las asociaciones y aficionados del sector.

f) Alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia por diversos Ayuntamientos, por la Delegación Territorial de Burgos y Salamanca, por la Delegación del Gobierno en Castilla y León, por la asociación de empresarios de plazas de toros portátiles de Castilla y León y por las Consejerías de la Presidencia, Hacienda, Agricultura y Ganadería y Cultura y Turismo.

g) Certificado del Secretario de la Comisión Permanente de la Mesa de la Tauromaquia de Castilla y León de 16 de abril de 2014, en la que se hace constar que "(...) la Comisión Permanente, acuerda informar favorablemente por unanimidad la modificación del Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León".

h) Proyecto de decreto y Memoria justificativa de 21 de abril.

i) Informe de 5 de mayo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda. Dicho informe se emite en cumplimiento del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

J) Memoria del proyecto de decreto de 9 de mayo.

k) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 16 de mayo.

l) Memoria justificativa de 19 de mayo, de conformidad con los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, estructurada en los siguientes apartados:

- Marco normativo, dividido en dos apartados, bajo el título de normativa aplicable en materia de espectáculos taurinos y tabla de vigencias.

- Necesidad y oportunidad del proyecto, desarrollado en los apartados denominados principio de necesidad, principio de transparencia,



principio de proporcionalidad, principio de coherencia, principio de accesibilidad y principio de responsabilidad.

- Contenido del proyecto, que comprende la descripción, análisis jurídico, adecuación de la norma al orden de distribución de competencias y la tramitación realizada.

- Análisis de impactos, comprensivo del impacto económico y presupuestario. A tal efecto se prevé, entre otros aspectos, que "la regulación del presente Decreto no generará ninguna obligación económica nueva para la Junta de Castilla y León". Asimismo contiene la valoración de las cargas administrativas, el impacto por razón de género y el impacto administrativo.

m) Informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 21 de mayo de 2014.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta a esta Institución para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

Precisamente en el caso que se dictamina se está ante el último de los supuestos aludidos: la modificación de una disposición general, el Decreto 14/1999, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, según lo establecido en el apartado tercero, 1 a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.



2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la



conurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas, que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida la competencia exclusiva en las materias de fiestas y tradiciones populares, así como de espectáculos públicos y actividades recreativas, conforme a lo dispuesto en los artículos 70.1.31º f) y 70.1.32º, respectivamente, de su Estatuto de Autonomía.

Una vez que el Real Decreto 1.685/1994, de 22 de julio, aprobó el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias por el que se concretan las funciones y servicios de la Administración del Estado que se traspasan a la Comunidad de Castilla y León en materia de espectáculos, ésta, en ejercicio de sus competencias, aprobó el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de Castilla y León, y el Decreto 115/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles en la Comunidad de Castilla y León.

El Decreto 14/1999, de 8 de febrero, cuya modificación se pretende con el proyecto sometido a dictamen, se aprueba en el ejercicio de las competencias de la Comunidad y con observancia de las disposiciones vigentes dictadas por el Estado al amparo de los artículos 149.1.29 y 149.2 de la Constitución, fundamentalmente la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, aprobada con el alcance que la propia disposición adicional establece.



El rango de la norma proyectada (decreto) es el adecuado, al tratarse de una modificación de una disposición de carácter general que, por su naturaleza, exigía dicho rango. En este sentido cabe recordar que en la tramitación seguida para la aprobación del Decreto 14/1999, de 8 de febrero, en el Dictamen nº 3738/1998, de 10 de diciembre, del Consejo de Estado, manifestó: "El primer problema que se plantea a este Alto Cuerpo es el de la cobertura legal de la potestad reglamentaria, que no parece ser otra que el artículo 10.2 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, que dispone:

»`Se establecerán las condiciones para que puedan ser autorizados los encierros tradicionales de reses bravas, la suelta de reses para fomento y recreo de la afición y el toreo de vaquillas con el fin de evitar, tanto accidentes y daños a personas y bienes, como el maltrato de las reses por los participantes en tales festejos´.

»En efecto, esta norma, en relación con la disposición final segunda de dicha Ley, el propio artículo 91 del Reglamento de Espectáculos Taurinos que, en cumplimiento de dicha disposición final, se aprobó mediante Real Decreto de 2 de febrero de 1996, equivale a una habilitación para la regulación de la materia por vía reglamentaria.

»Ahora bien, la disposición adicional única de la citada Ley 10/1991, salva las competencias normativas autonómicas en la materia, competencias autonómicas que, en el caso de Castilla y León, son exclusivas en virtud del mencionado artículo 26.1.24 del Estatuto de Autonomía reformado, transferidas las correspondientes funciones y servicios por el Real Decreto 1685/1994, de 22 de julio.

»En consecuencia, existe cobertura legal suficiente al respecto".

La norma proyectada tiene, pues, el rango necesario, se ajusta a las competencias de Comunidad Autónoma de Castilla y León (artículos 70.1.31º f) y 70.1.32º de su Estatuto de Autonomía) y cuenta con la cobertura legal propia de las disposiciones reglamentarias.



4ª.- Observaciones al articulado.

Preámbulo.

Respecto a su preámbulo ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución".

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, señala que "la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)". Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales



informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Sin embargo, el preámbulo, no menciona los títulos competenciales cuyo ejercicio habilita para la aprobación de la norma, referencia que debe recogerse en el decreto de forma expresa.

Por otra parte, el empleo de la fórmula "de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León" no debe incorporarse al texto del proyecto con carácter previo a la emisión del preceptivo dictamen, sino que su utilización estará supeditada a la adecuación del proyecto de decreto a las observaciones sustanciales que, en su caso, se contengan en el dictamen.

Tres. Se modifican los apartados 5 y 6 del artículo 29 del Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, y se adiciona un apartado 7.

Se indica que "se modifican los apartados 5 y 6 del artículo 29 del Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, y se adiciona un apartado 7, que tendrán la siguiente redacción: (...)".

No obstante, se observa que se ha introducido un apartado 8 relativo al procedimiento para la declaración excepcional, que requerirá la solicitud del ayuntamiento interesado aprobada por la mayoría del Pleno, y en la que se relaciona la documentación que se deberá acompañar, tal y como se especifica en la Memoria. Deberá recogerse tal circunstancia -la adición del apartado 8- en el titulado del artículo.

Cuatro.- Se modifica la disposición adicional cuarta del Decreto 14/1999, de 8 de febrero.

De acuerdo con la técnica normativa aplicada en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano Consultivo para dictamen, se considera que deben eliminarse las determinaciones a cargos, órganos o Consejerías (por ejemplo, la remisión a la Consejería de Sanidad) concretos, tal y como consta que se realiza a la Consejería competente en espectáculos públicos y actividades recreativas -aún cuando debe decir Consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas- y sustituirlas por



referencias genéricas a los órganos o servicios competentes. Este Consejo Consultivo viene destacando ese criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone.

Disposición adicional.- Actualización de la atribución competencial.

Como se ha indicado anteriormente, la referencia que se efectúa a la Consejería competente en espectáculos públicos y actividades recreativas debe realizarse a la "Consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas".

Disposición final.- Entrada en vigor.

De acuerdo con el artículo 43 del citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se ofrecen ejemplos con el fin de establecer criterios comunes de redacción, deberá indicar que entra en vigor "el día siguiente al de su publicación, no "al día siguiente de".

5ª.- Consideraciones de técnica normativa y correcciones al texto.

Sin perjuicio de recomendar una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos advertidos en el proyecto de decreto, se ponen de manifiesto los siguientes:

- En el texto sometido a dictamen se recoge la expresión "el presente Decreto" en el preámbulo. De conformidad con el apéndice b), 2º de las directrices de técnica normativa mencionadas más arriba "No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición: «El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"» «... tal y como se dispone en el artículo 4 de esta ley...»."

Además, de conformidad con las Directrices de técnica normativa antes citadas debe recordarse que "el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible".



- Las remisiones a las normas deben ser realizadas de manera uniforme y, de conformidad con las directrices 73 y 80, "La cita deberá incluir el título completo de la norma: tipo (completo), número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre." y "La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha."

III CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede someterse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.