

Id Cendoj: 28079130052009100474  
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
 Sede: Madrid  
 Sección: 5  
 Nº de Recurso: 1895/2005  
 Nº de Resolución:  
 Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
 Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE  
 Tipo de Resolución: Sentencia

**Voces:**

- x ESPECTÁCULOS PÚBLICOS x
- x ESPECTÁCULOS PÚBLICOS (SEGURIDAD CIUDADANA) x
- x COMPETENCIAS DEL ESTADO (SANIDAD) x
- x MÉDICOS x

**Resumen:**

Reglamento de Festejos Taurinos Populares de Aragón. Nulidad al no exigir en las corridas de toros la presencia de dos médicos titulados.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a dos de Septiembre de dos mil nueve

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación, que, con el número 1895 de 2005, pende ante ella de resolución, interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra la sentencia pronunciada, con fecha 24 de enero de 2005, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso contencioso-administrativo número 835 de 2001-B, sostenido por representación procesal de la Federación Aragonesa de Sindicatos y Asociaciones de Médicos Titulares y de Atención Primaria (FASAMET) contra el *párrafo segundo del apartado d) del artículo 7 del Decreto 226/2001, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón*, por el que se aprueba el Reglamento de los Festejos Taurinos Populares, a tenor del cual «los servicios médicos comprenderán, como mínimo, un médico y un ayudante técnico sanitario o diplomado universitario en enfermería».

En este recurso de casación ha comparecido, en calidad de recurrida, la Federación Aragonesa de Sindicatos y Asociaciones de Médicos Titulares y de Atención Primaria (FASAMET), representada por el Procurador Don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó, con fecha 24 de enero de 2005, sentencia en el recurso contencioso-administrativo nº 835 de 2001-B, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: «FALLAMOS: Que estimando el presente recurso contencioso-administrativo nº 835/01-B, interpuesto por el Procurador D. Marcial José Bibian Fierro, en nombre y representación de la "Federación Aragonesa de Sindicatos y Asociaciones de Médicos Titulares y de Atención Primaria" (FASAMET), debemos anular y anulamos el *párrafo segundo del apartado d) del artículo 7 del Decreto 226/2001, de 18 de septiembre*, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de los Festejos Taurinos Populares, sin que se haga especial pronunciamiento sobre las costas procesales causadas».

**SEGUNDO** .- Dicha sentencia se basa en el siguiente fundamento jurídico primero: «El objeto del presente recurso contencioso-administrativo es la impugnación del *párrafo segundo del apartado d) del*

*artículo 7 del Decreto 226/2001, de 18 de septiembre del Gobierno de Aragón*, por el que se aprueba el Reglamento de los Festejos Taurinos Populares, a tenor del cual "los servicios médicos comprenderán, como mínimo, un médico y un ayudante técnico sanitario o diplomado universitario en enfermería", precepto que a juicio de la entidad actora infringe la normativa estatal sobre la materia, que exige al menos dos médicos en el equipo médico-quirúrgico que ha de atender cualquier accidente que pueda originarse en el desarrollo del espectáculo. La *Ley 10/1991, de 4 de abril*, de potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, dispone que para autorizar tales festejos se requerirá la existencia de las instalaciones y servicios sanitarios adecuados para atender cualquier emergencia que pueda producirse (*artículo 2.3, párrafo segundo*) y que la reglamentación de las instalaciones y servicios reglamentarios se establecerá "en todo caso conforme a lo dispuesto en la legislación general de sanidad" (*artículo 3.3*). Por su parte, el Reglamento de Espectáculos Taurinos, aprobado por *Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero*, al ocuparse de las reglas relativas a los festejos taurinos populares habla de "médicos" (*artículo 91.1.c*) y del "jefe del equipo médico" (*artículo 91.2*). Finalmente, el *Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre*, por el que se regulan las instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos, exige para los festejos taurinos populares un equipo médico-quirúrgico integrado por dos médicos, el Jefe de equipo, que ha de ser un Licenciado en Medicina con la especialidad de Cirugía General o Traumatología, y un Ayudante, que tendrá la titulación de Licenciado en Medicina (Anexo I, 14.1.b). Por lo tanto, la norma estatal y la autonómica contienen distinto nivel de exigencia, pues el *Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre*, impone, en todo caso, un mínimo de dos médicos, en tanto que el *Decreto 226/2001, del Gobierno de Aragón*, admite que haya un solo médico».

**TERCERO** .- También declara la Sala de instancia en el fundamento jurídico segundo de su sentencias que: « Estima la Administración demandada que el precepto recurrido no infringe norma estatal alguna, toda vez que nos hallamos ante una materia cuya regulación compete a las Comunidades Autónomas, por lo que el Decreto aprobado por el Gobierno de Aragón desplaza la normativa estatal, que tiene mero valor supletorio, a tenor de lo prevenido en el *artículo 149.3* de la Constitución española . La relación de las normas autonómicas con las del Estado se rige no por el principio de jerarquía, sino por el de competencia, por lo que en el ámbito competencial autonómico la norma dictada por la Comunidad Autónoma desplaza a la estatal; consecuentemente, el problema básico de sus relaciones es justamente la delimitación del ámbito competencial propio, sobre todo cuando concurren los dos poderes legislativos para la regulación global de una misma materia, regulación global que ha de nutrirse, pues, con normas de las dos procedencias, correspondiendo al Estado la regulación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la misma, siendo éste el supuesto de autos a tenor de lo prevenido en el *artículo 149.1.16* de la Constitución , según el cual el Estado tiene competencia exclusiva para fijar "las bases y coordinación general de la sanidad". A este respecto, la *Ley 14/1986, de 25 de abril*, General de Sanidad, encomienda a la Administración del Estado "la determinación con carácter general de las condiciones y requisitos técnicos mínimos para la aprobación y homologación de las instalaciones y equipos de los centros y servicios" (*artículo 40.7*); de acuerdo con esta disposición y con lo prevenido en el *artículo 3.3 de la Ley 10/1991*, se aprobó el *Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre*, el cual, en cuanto determina las condiciones y requisitos técnicos mínimos que deben reunir las instalaciones sanitarias y servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos, tiene el carácter de normativa básica, consignándose expresamente en su disposición adicional única que se dicta "en el marco del *artículo 149.1.16* de la Constitución , de conformidad con lo previsto en el *artículo 3.3 de la Ley 10/1991*, y en el *artículo 40.7* y en la *disposición final cuarta de la Ley 14/1986*", y ello sin perjuicio de las disposiciones de desarrollo que puedan dictar las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. En suma, la exigencia de dos médicos, uno de ellos Licenciado en Medicina con la especialidad de Cirugía General o Traumatología, constituye un mínimo a respetar por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de sanidad, y como el *Decreto 226/2001*, del Gobierno de Aragón, admite que haya un solo médico, es llano que invadió el ámbito competencial propio del Estado, por lo que debe acogerse el recurso interpuesto, declarándose no conforme a derecho el *párrafo segundo del apartado d) del artículo 7 del mentado Real Decreto 226/2001*, tal como se pide por la entidad actora».

**CUARTO** .- Notificada la referida sentencia a las partes, la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón presentó ante la Sala de instancia escrito solicitando que se tuviese por preparado contra ella recurso de casación y que se remitiesen las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo, a lo que aquélla accedió por providencia de fecha 24 de febrero de 2005, en la que se ordenó emplazar a las partes para que, en el término de treinta días, pudiesen comparecer ante este Tribunal de Casación.

**QUINTO** .- Dentro del plazo, al efecto concedido, comparecieron ante esta Sala del Tribunal Supremo, como recurrida, la Federación Aragonesa de Sindicatos y Asociaciones de Médicos Titulares y de Atención Primaria (FASAMET), representada por el Procurador Don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, y, como recurrente, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, y, una vez recibidas las actuaciones en

esta Sala, se le hizo saber a ésta para que, en el plazo de treinta días, manifestase si sostenía o no el recurso de casación por ella preparado y, en caso afirmativo, lo interpusiese por escrito en el indicado plazo, lo que llevó a acabo con fecha 4 de mayo de 2005, alegando tres motivos de casación al amparo todos de lo establecido en el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de esta Jurisdicción; el primero por haber infringido la Sala de instancia el artículo 10.2 y la disposición adicional única de la Ley 10/1991, de 4 de abril, de potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, así como la Disposición adicional primera del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos, en relación con los artículos 35.1. 39º, 35.1.30º, 35.1. 12º, 35.1.2º y 35.1.40º, por haber dicha Sala olvidado que la materia de espectáculos taurinos tradicionales corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, mientras que la regulación estatal sólo será aplicable en ellas como derecho supletorio mientras no se haya hecho uso por dichas Comunidades de su potestad para regular la materia y, una vez asumida la competencia mediante su regulación completa, no queda sometida sino a los límites que la naturaleza reglamentaria de su regulación le imponen, esto es el respeto en su desarrollo ejecutivo de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sin que en ésta exista concreción expresa de la condiciones y previsiones en materia de equipo médico quirúrgico necesario, que pudieran actuar como bases o marco dentro del cual debieran contraerse las previsiones de la Comunidad Autónoma de Aragón, de manera que no hay otro precepto que el contenido en su artículo 2.3, párrafo segundo, según el cual «para autorizar tales festejos se requerirá la existencia de las instalaciones y servicios sanitarios adecuados para atender cualquier emergencia que pueda producirse», por lo que es ésta la única normativa básica que la Comunidad Autónoma debe respetar, siendo tal previsión la única que corresponde al Estado en materia de bases de sanidad conforme al artículo 149.1.16 de la Constitución, mientras que la sentencia recurrida declara que el marco básico, al que se tiene que ajustar el ordenamiento autonómico, en materia de sanidad para los espectáculos taurinos, es el Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre, que, dictado en desarrollo de la Ley General de Sanidad, regula las instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos en desarrollo de la Ley 10/1991, en el que se exigen, al menos, dos médicos para atender cualquier accidente que pueda originarse en el desarrollo del espectáculo, a pesar de que, como se ha indicado, las bases estatales se contienen exclusivamente en el artículo 2.3, párrafo segundo, de la Ley 10/1991, sin que las normas del Real Decreto 1649/1997 puedan ser consideradas básicas, entre otras razones porque ello no está previsto en el propio Real Decreto, aparte de que éste se ha dictado en desarrollo de la Ley 10/1991 con el fin de regular los espectáculos taurinos generales, diferentes de los populares o tradicionales, exclusión razonable si nos atenemos a los matices económicos y a su menor peligrosidad; el segundo por haber infringido la Sala de instancia la doctrina constitucional, recogida en las sentencias que se citan del Tribunal Constitucional, relativa al ámbito restringido de la legislación básica del Estado, entre la que no puede hallarse una norma puramente técnica, dictada para festejos taurinos generales sin dejar a la norma autonómica la adecuación de los servicios médicos a las peculiaridades de los festejos taurinos tradicionales o populares, cuya peligrosidad es menor; y el tercero por haber inaplicado la doctrina constitucional relativa a la ubicación necesaria de las normas básicas en disposiciones normativas con rango de ley, sin cabida en disposiciones reglamentarias, recogida en las sentencias del Tribunal Constitucional que se citan y transcriben, dado que la Disposición Adicional única del Real Decreto 1649/1997 no precisa qué preceptos son básicos y cuál no, sino que señala que se dicta en base al artículo 149.1.16 «sin perjuicio de las disposiciones que puedan dictar las Comunidades Autónomas en materia de su competencia», de donde se deduce que no todo lo en él dispuesto tiene el carácter de básico, vulnerando también la sentencia recurrida lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 10/1991, dado que aplica a los festejos taurinos tradicionales las reglas de los festejos taurinos generales, terminando con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, interpuesto en su día, por ser ajustada a derecho la disposición recurrida.

**SEXTO** .- Admitido a trámite el recurso de casación, se dio traslado por copia a la representación procesal de la Federación comparecida como recurrida para que, en el plazo de treinta días, formalizase por escrito su oposición al indicado recurso, lo que efectuó con fecha 20 de diciembre de 2006, aduciendo que al Estado corresponde fijar las bases y coordinación general de la sanidad, lo que, en contra de lo que se alega por la recurrente, no es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, y todo ello de conformidad al artículo 149.1.16 de la Constitución, Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y Real Decreto 1.649/1997, de 31 de octubre, que regula los requisitos mínimos que deben reunir las instalaciones sanitarias y servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos, el que tiene carácter de norma básica, ya que se dicta, como se consigna expresamente en su Disposición Adicional Unica, en el marco del artículo 149.1.16 de la Constitución, sin perjuicio de las disposiciones de desarrollo que puedan promulgar las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia, pero siempre respetando la legislación básica, entre la que está la exigencia de dos médicos en los espectáculos taurinos, siendo también desestimables los motivos segundo y tercero por idénticas razones a las que avalan la desestimación del primero, pues es evidente que disponer que en los festejos taurinos populares tiene que haber dos médicos no excede de lo básico, que ha quedado así perfectamente definido y concretado, terminando con la súplica de que se desestime el recurso de casación presentado.

**SEPTIMO** .- Formalizada la oposición al recurso de casación, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento cuando por turno correspondiese, a cuyo fin se fijó para votación y fallo el día 21 de julio de 2009, en que tuvo lugar con observancia en su tramitación de las reglas establecidas por la Ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Aduce, como primer motivos de casación, la representación procesal de la Administración autonómica recurrente que la Sala sentenciadora ha infringido lo dispuesto en el *artículo 10.2* y la *Disposición Adicional única de la Ley 10/1991, de 4 de abril*, de potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, así como la *Disposición adicional primera del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero*, por el que se aprueba el *Reglamento de Espectáculos Taurinos, en relación con los artículos 35.1.39, 35.1.30, 35.1.12, 35.1.2 y 35.1.40*, porque la normativa estatal en la materia de espectáculos taurinos, y muy especialmente de espectáculos taurinos tradicionales, es de aplicación general en defecto de la que se dicte por las Comunidades Autónomas en materias de su competencia, a pesar de lo cual dicha Sala ha considerado que la *disposición autonómica impugnada no respeta lo establecido en el Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre*, promulgado en desarrollo de la Ley General de Sanidad, que, al regular las instalaciones sanitarias y servicio médico-quirúrgico en los espectáculos taurinos, exige al menos dos médicos en el equipo médico quirúrgico, que ha de atender cualquier accidente que pueda originarse en el desarrollo del espectáculo, mientras que el *apartado d) del artículo 7 del Decreto 226/2001, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón*, por el que se aprueba el Reglamento de Festejos Taurinos Populares, prevé que comprenderán tales servicios médicos, como mínimo, un médico y un ayudante técnico sanitario o diplomado universitario en enfermería.

Asegura la Administración autonómica recurrente que la regulación contenida en el mencionado *Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre*, no tiene toda ella la condición de normas básicas, y concretamente no lo son en cuanto regula los servicios médicos en los espectáculos taurinos populares, al ser esta materia competencia de las Comunidades Autónomas, las que tienen atribuciones para ordenar todo lo relativo a dichos espectáculos, incluida su asistencia sanitaria.

El motivo no puede prosperar porque, si bien es cierto que la materia relativa a los festejos taurinos populares compete regularla a las Comunidades Autónomas, las bases y coordinación general de la sanidad, conforme a lo establecido en el *artículo 149.1.16* de la Constitución, es competencia exclusiva del Estado, el que, en uso de la misma, ha promulgado el aludido *Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre, que, entre sus preceptos (Anexo I, 14.1 .b)*, contiene el que exige para los festejos taurinos populares un equipo médico quirúrgico integrado por dos médicos, el Jefe del equipo, que ha de ser un licenciado en Medicina con la especialidad de Cirugía General o Traumatología, y un Ayudante, que tendrá la titulación de Licenciado en Medicina, razón por la que esta norma básica no es respetada por el aludido precepto autonómico declarado nulo en la sentencia recurrida.

El error en que incurre la representación procesal de la Administración autonómica recurrente, al articular el primer motivo de casación, está en considerar que las instalaciones y servicios sanitarios en los espectáculos taurinos populares o tradicionales es competencia de la Administración que la ostenta para la regulación de éstos, y no de la que constitucionalmente tiene atribuida la competencia para la coordinación general de la sanidad, y, además, por entender también que lo establecido en el *Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre*, respecto de las condiciones y requisitos técnicos mínimos, que deben reunir las instalaciones sanitarias y servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos, carece del carácter de norma básica, a pesar de lo establecido en su Disposición adicional única.

La Sala de instancia ha explicado perfectamente en la sentencia la relación entre los ordenamientos estatal y autonómico después de transcribir los *preceptos contenidos en uno y en otro*, para terminar con la conclusión, que compartimos, de que el *Decreto 226/2001, del Gobierno de Aragón*, al admitir que haya un solo médico, ha invadido el ámbito competencial propio del Estado, por lo que el *apartado d) del artículo 7 del mencionado Decreto* autonómico es nulo de pleno derecho, razón por la que el primer motivo de casación no puede prosperar.

**SEGUNDO** .- Igual suerte deben correr los motivos de casación segundo y tercero, en los que se afirma que el Tribunal *a quo* ha vulnerado la doctrina constitucional relativa al concepto de las normas básicas y a su ubicación en determinada clase de disposiciones de carácter general, recogida en las Sentencias del Tribunal Constitucional que se citan y algunas transcriben, y ello por cuanto, de acuerdo con tal doctrina, las bases tienen un ámbito restringido para no impedir su desarrollo, y han de concretar

claramente su contenido normativo básico.

Como se declara, con todo acierto, en la sentencia recurrida, la *regla del Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre*, no es sino una concreción, respecto de los espectáculos taurinos, de lo establecido con carácter general por el *artículo 40.7 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*, según el cual la Administración del Estado debe determinar las condiciones y requisitos técnicos mínimos para la aprobación y homologación de las instalaciones y equipos de los centros y servicios, al que se remite el *artículo 3.3 de la Ley 10/1991, de 4 de abril*, de potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, al disponer que las instalaciones y servicios reglamentarios se establecerán en todo caso conforme a lo dispuesto en la legislación general de sanidad.

En cuanto a la denunciada falta de previsión respecto de las normas reglamentarias que deben considerarse básicas, tal defecto no existe porque la *Disposición adicional única del mentado Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre*, consigna expresamente que se dicta en el marco del *artículo 149.1.16 de la Constitución* de conformidad con lo previsto en el *artículo 3.3 de la Ley 10/1991*, y en el *artículo 40.7 y disposición final cuarta de la Ley 14/1986*, sin perjuicio de las disposiciones de desarrollo que puedan dictar las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia, de manera que no existe la ambigüedad a que alude la Administración autonómica recurrente.

Cita ésta de pasada, al final, como infringido por la Sala de instancia el *artículo 10 de la Ley 10/1991*, porque los festejos taurinos tradicionales están exceptuados de la regulación general de los espectáculos taurinos, persistiendo con ello en su planteamiento elusivo de la condición de instalaciones y servicios sanitarios, acogidos a idéntico régimen legal aunque se trate de festejos taurinos populares, olvidándose también de que el *artículo 2.3, párrafo segundo, de esta misma Ley* establece que, para autorizar tales festejos, se requiere la existencia de las instalaciones y servicios sanitarios adecuados para atender cualquier emergencia que pueda producirse y de que éstos se establecerán en todo caso conforme a lo dispuesto en la legislación general de sanidad (*artículo 3.3*).

**TERCERO** .- Al ser desestimables los tres motivos de casación invocados, procede declarar no haber lugar al recurso interpuesto con imposición de las costas causadas a la Administración autonómica recurrente, según ordena el *artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, si bien, como permite el apartado tercero del mismo precepto*, se debe limitar su cuantía, por el concepto de honorarios de abogado de la Federación comparecida como recurrida, a la cifra de tres mil euros, dada la actividad desplegada por aquél al oponerse a dicho recurso.

Vistos los preceptos y doctrina citados, así como los *artículos 86 a 95 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*.

## FALLAMOS

Que, con desestimación de los tres motivos de casación al efecto invocados, debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en nombre y representación de la Administración de esta Comunidad Autónoma, contra la sentencia pronunciada, con fecha 24 de enero de 2005, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso contencioso-administrativo número 835 de 2001-B, con imposición a la referida Administración autonómica recurrente de las costas procesales causadas hasta el límite, por el concepto de honorarios de abogado de la Federación comparecida como recurrida, de tres mil euros.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, debiéndose hacer saber a las partes, al notificársela, que contra ella no cabe recurso ordinario alguno. **PUBLICACION** .- Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Jesus Ernesto Peces Morate, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.