

**Sentencia de la Sala contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2021 (rec.3439/2019)**

---

**Encabezamiento**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 76/2021**

Fecha de sentencia: 26/01/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3439/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/01/2021

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: CPB

Nota:

R. CASACION núm.: 3439/2019

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 76/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 26 de enero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 3439/2019, interpuesto por la "Agrupación de Profesionales Taurinos Luchadores, Asociación Profesional de Matadores y Apoderados Unidos y Asociación Profesional de Matadores, Rejonadores, Subalternos y Mozos de Espada", representada por la procuradora doña Elena Puig Turégano, bajo la dirección letrada de don Fernando Cano Martínez, contra la *sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de fecha 27 de diciembre de 2018*, frente a la Circular 1/2014-ET, de 15 de enero de 2014, de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil, de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, sobre el requisito del visado de los contratos profesionales del toreo en el procedimiento de autorización de los espectáculos taurinos

Se ha personado en este recurso como parte recurrida **La Junta de Andalucía**, representada y dirigida por la Letrada de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** En el procedimiento ordinario núm. 172/2014, la Sala de lo Contencioso Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección primera)*, con fecha 27 de diciembre de 2018, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"Inadmitir el Recurso Contencioso-administrativo interpuesto por la AGRUPACIÓN DE PROFESIONALES TAURINOS LUCHADORES, ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE MATADORES Y APODERADOS UNIDOS Y ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE MATADORES, REJONEADORES, SUBALTERNOS Y MOZOS DE ESPADA, representada por el Procurador D. José Joaquín Moreno Gutiérrez, frente a la actuación administrativa anteriormente referenciada. Sin costas del procedimiento."

**SEGUNDO.** Contra la referida sentencia la representación procesal de la Agrupación de Profesionales Taurinos Luchadores, la Asociación Profesional de Matadores y Apoderados Unidos y la Asociación Profesional de Matadores, Rejoneadores, Subalternos y Mozos de Espada preparó recurso de casación, que por la Sala de lo Contencioso Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección primera)* que se tuvo por preparado mediante auto de 25 de febrero de 2019, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

**TERCERO.** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la *Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo*, con fecha 20 de mayo de 2020, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

"PRIMERO.- Admitir a trámite el recurso de casación nº 3439/ 2019 preparado por la representación procesal de la Agrupación de Profesionales Taurinos Luchadores, Asociación Profesional de Matadores y Apoderados Unidos y asociación Profesional de Matadores, Rejoneadores, Subalternos y Mozos de Espada, contra la *sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sección Primera), de 27 de diciembre de 2018, que inadmitió el recurso P.O. 172/14* , conforme lo dispuesto en el *artículo 69.c) en relación con el artículo 25 LJCA* .

SEGUNDO.- Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: Si la impugnación del contenido de la Circular en vía jurisdiccional se exige la existencia de un previo acto singular de aplicación, como se desprende del criterio de la Sala de instancia.

TERCERO.-. Identificamos como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en los *artículos 25.1 y 69.c) LJCA* , *9.3 , 24.1 , 37.1 CE* y *21.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre* . Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso."

**CUARTO.** La representación procesal de la Agrupación de Profesionales Taurinos Luchadores, la Asociación Profesional de Matadores y Apoderados Unidos y la Asociación Profesional de Matadores, Rejoneadores, Subalternos y Mozos de Espada interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"La pretensión de esta parte con la interposición del presente Recurso de Casación es que se interprete los *artículos 25.1 y 69.c) de la LJCA* en el sentido de que se declare que no es necesario un acto singular de aplicación de la Circular 1/2014-ET para impugnar su contenido ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, habida cuenta de su naturaleza normativa de carácter reglamentario, al exceder de una mera instrucción u orden de servicio interna como autoriza el *art. 21.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (JRJPAC)*, con infracción de este precepto y de los *artículos 9.3 , 37.1 y 24.1 de la Constitución Española (CE )*

Y en virtud de esta pretensión se solicita a la Sala:

Con **carácter principal: 1)** Que admita el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la Circular 1/2014-ET, al tratarse materialmente de una disposición reglamentaria de carácter normativo, susceptible de ser recurrida ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo sin necesidad de un previo acto singular de aplicación; **2)** Y ejerciendo las facultades de plena jurisdicción, en virtud del *art. 87.bis.2 de la LJCA* , entre la Sala a conocer del fondo del asunto, declarando la nulidad total de la Circular 1/2014-ET por infracción de los *artículos 25.1 y 69.c) de la LJCA* ; del *artículo 21.1 de la LRJPAC*; y de los *artículos 9.3 , 37.1 y 24.1 de la CE* ; 3) Con imposición de las costas de la instancia y del presente recurso a la Administración demandada.

Para el caso de que la Sala desestime entrar a conocer del fondo del asunto, se solicita, con **carácter subsidiario: 1)** Que admita el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la Circular 1/2014-ET, al tratarse

materialmente de una disposición reglamentaria de carácter normativo, susceptible de ser recurrido ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sin necesidad de un previo acto singular de aplicación; **2)** Que se retrotraigan las actuaciones al momento de dictar sentencia, con devolución de los autos al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso- Administrativo, con sede en Sevilla, para que entrando a conocer del fondo del asunto dicte nueva Sentencia resolviendo sobre las pretensiones de las partes conforme a la demanda y su contestación; **3)** Con imposición de las costas del presente recurso de casación a la Administración demandada."

Y termina suplicando a la Sala que "... dicte sentencia por la que:

a) Estimando el presente recurso de casación, case y anule la sentencia impugnada, admita el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la Circular 1/2014-ET y, conforme a lo solicitado en su día en la demanda, declare la nulidad por no ajustarse a Derecho la citada Circular, con imposición de las costas de la instancia y del presente recurso a la Administración demandada.

b) Subsidiariamente, que se estime el presente recurso de casación, case y anule la sentencia impugnada, admita el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la Circular 1/2014-ET y, con retroacción de las actuaciones al momento de dictar sentencia, devuélvanse los autos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, para que, entrando a conocer del fondo del asunto dicte nueva Sentencia sobre las pretensiones de la demanda y su contestación, con imposición de las costas del presente recurso a la Administración demandada."

**QUINTO.** La representación procesal de la Junta de Andalucía se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que "...desestime el recurso de casación interpuesto de contrario".

**SEXTO.-** Mediante providencia de fecha 4 de noviembre de 2020, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 12 de enero de 2021, fecha en que tuvo lugar.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. La sentencia recurrida.**

La sentencia recurrida inadmitió, al amparo del 69.c) en relación con el *art. 25 LJCA*, el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Agrupación de Profesionales Taurinos Luchadores, la Asociación Profesional de Matadores y Apoderados Unidos y la Asociación Profesional de Matadores, Rejoneadores, Subalternos y Mozos de Espada contra la Circular 1/2014-ET, de 5 de enero de 2014, de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil, de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, sobre el requisito del visado de los contratos profesionales del toreo en el procedimiento de autorización de los espectáculos taurinos.

La sentencia basa su fallo de inadmisión en que la Circular, por sí misma, sin acto individualizado que la aplique, no restringe la capacidad de contratación de los empresarios taurinos organizadores de festejos y profesionales taurinos porque a nada

nuevo les obliga de forma directa e inmediata, rechazando que tenga carácter normativo y aguardando a lo que depare su práctica efectiva. No existiendo un acto singular que produzca una limitación material y efectiva de derechos e intereses a los administrados, no puede hablarse de acto administrativo susceptible de impugnación jurisdiccional.

Argumenta la sentencia de instancia que:

"La CIRCULAR 1/2014-ET SOBRE EL REQUISITO DEL VISADO DE LOS CONTRATOS PROFESIONALES DEL TORERO EN EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN DE LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS, introduce una especificación, la del visado de los contratos por la Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del Convenio Colectivo Nacional Taurino legalmente inscrito y publicado, *de carácter estatutario*, que no explicita el *art. 16.2 f) del Decreto 278/2011, de 20 de septiembre* .

Ahora bien, aunque el loable objetivo de la Agrupación recurrente sea conjurar el riesgo de futuras actuaciones de dudosa legalidad, es lo cierto que la Circular por sí misma, sin acto individualizado que la aplique, no restringe la capacidad de contratación de los empresarios taurinos organizadores de festejos y profesionales taurinos, porque a nada nuevo les obliga de forma directa e inmediata.

Hemos pues de rechazar el velado carácter normativo de la Circular, aguardando lo que depare su práctica efectiva.

Entretanto, no existiendo un acto singular que produzca una limitación material y efectiva de derechos e intereses legítimos a los administrados, tampoco podemos hablar, dicho sea en estrictos términos de seguridad jurídica, de acto administrativo susceptible de impugnación jurisdiccional, *art. 25 LJCA* , lo que lleva a declarar inadmisibile el presente recurso judicial, *art. 69 c) del mismo texto legal* ."

### **SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.**

Precisa que la cuestión sobre la que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la impugnación del contenido de la Circular en vía jurisdiccional exige la existencia de un previo acto singular de aplicación, como se desprende del criterio de la Sala de instancia. E identifica como normas jurídicas que debemos interpretar las contenidas en los *arts. 25.1 y 69.c) LJCA* , *9.3* , *24.1* , *37.1 CE* y *21.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre* .

### **TERCERO. El escrito de interposición.**

Alegan los recurrentes que la Circular ha introducido un nuevo requisito que no contemplaba el Reglamento Taurino de Andalucía (aprobado por Decreto 68/2006, de 21 de marzo, modificado por el Decreto 278/2011, de 20 de septiembre) consistente en que, en los procedimientos de autorización de los espectáculos taurinos, los contratos suscritos por los profesionales intervinientes o empresas que los represente estén visados por la Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del Convenio Colectivo Nacional Taurino, legalmente inscrito y publicado, *de carácter estatutario*. Ya está previsto en el Reglamento ( *art. 16.2.f)* *el visado de los contratos por la Comisión de Seguimiento del Convenio Nacional Taurino* , pero sin especificar que lo fuera por convenio *de carácter estatutario* , lo que conlleva la exclusión por la Circular del Convenio Nacional Taurino de carácter extraestatutario al que se encuentran

adheridas las recurrentes y otros muchos profesionales y empresas taurinas, a pesar de que, tanto los convenios de carácter estatutario como los de carácter extraestatutario, deben considerarse incluidos en la mención al convenio colectivo contenida en el Reglamento.

Por ello considera que la Circular, en la medida en que introduce un nuevo requisito no previsto en el Reglamento, innova el ordenamiento jurídico e incide directamente en los terceros administrados, y, en concreto en los profesionales taurinos y empresas organizadoras de festejos a los que se le está condicionado de forma directa, material y efectiva a que visen sus contratos en exclusividad por la Comisión del Convenio *estatutario*, lo que restringe su derecho y libertad de regirse por el Convenio Colectivo Nacional Taurino que libremente decidan, ya sea el estatutario o extraestatutario, teniendo ello una clara y directa incidencia en su capacidad de contratación y, por tanto, conlleva una limitación material y efectiva a sus derechos e intereses legítimos. Circunstancias que le otorgan la naturaleza de norma jurídica que permite su impugnación directa ante la jurisdicción, sin necesidad de esperar a los actos singulares de aplicación de la misma.

Por esta razón entiende que la Sala debió declarar la admisibilidad del recurso y, una vez admitido, dar respuesta a las siguientes alegaciones: nulidad por excederse del contenido que a las instrucciones atribuye el *art. 21 de la Ley 30/1992*; infracción del *art. 37.1 CE*, conforme al cual la jurisprudencia admite la validez de la existencia de convenios colectivos de carácter extraestatutario, sometidos a la libertad de pacto del Código Civil; infracción del *art. 9.3 CE* por vulnerarse los principios de jerarquía normativa, de legalidad y de seguridad jurídica; e infracción del *art. 24.1 CE* al impedirse el control jurisdiccional de una disposición normativa.

Cita diversa jurisprudencia al respecto en la que se sostiene el carácter normativo de las instrucciones que allí se analizaban ( *SSTS de 30 de julio de 2013, rec. 6205/2010*; *de 26 de noviembre de 2015, rec. 3405/2014*; y *de 17 de marzo de 2009, rec. 9576/2004* ).

#### **CUARTO. El escrito de oposición.**

Advierte, con carácter previo, que el debate debe ceñirse a la cuestión planteada por el auto de admisión, no siendo admisibles las alegaciones de los recurrentes respecto de la cuestión de fondo.

Comparte la fundamentación de la sentencia recurrida pues nos encontramos ante una circular que, como tal, va dirigida a los órganos administrativos destinatarios de la misma, sin que su ámbito subjetivo quede desbordado, alcanzando a terceros ajenos al ámbito organizativo al que va dirigida, ni imponiendo a éstos obligaciones nuevas que no estén establecidas en la normativa de aplicación a los festejos taurinos.

Considera que no es de aplicación la jurisprudencia que se cita de adverso porque, dado el carácter casuístico de la cuestión, ha de estarse al contenido concreto de la circular que se enjuicia.

Y en este caso la circular viene a dar cuenta de la necesidad de que los órganos encargados de tramitar los procedimientos de autorización para la celebración de espectáculos taurinos unifiquen su actuación, aplicando el nuevo tenor del *art. 16.2 f) del Reglamento Taurino de Andalucía*, aprobado por Decreto 68/2006, de 21 de marzo, tras ser ratificada judicialmente la modificación de dicho precepto por

Decreto 278/2011. Éste es el objeto de la circular que, por tanto, sólo impone obligaciones a los órganos administrativos encargados de la tramitación del referido procedimiento de autorización y ordena la aplicación del mencionado *art. 16.2 f) del Reglamento Taurino de Andalucía* conforme a su nueva redacción.

Por ello, no es posible atribuirle un contenido normativo que innove el ordenamiento jurídico con trascendencia para terceros, lo que impide que pueda ser impugnada en vía jurisdiccional ex *art. 25 LJCA*, por no tener la condición de acto administrativo impugnabile ni de disposición general. La circular va dirigida sólo al ámbito administrativo y únicamente puede entenderse impugnabile un posterior acto de aplicación del Reglamento con trascendencia para terceros que se aparte del tenor de dicho Reglamento con fundamento en la circular.

Aunque entiende que nuestro pronunciamiento debería detenerse ahí, entra *ad cautelam* en las alegaciones de fondo que se contienen en el escrito de interposición.

Considera que la Circular no altera el contenido del *art. 16.2.f) del Reglamento Taurino de Andalucía*. La circular objeto de esta litis viene a indicar a sus destinatarios (órganos inferiores) que ya no existe discusión judicial alguna sobre el contenido del precepto en cuestión, que ha sido ratificado judicialmente, debiendo aplicarse el mismo conforme a su redacción actual (tras la modificación operada). Y esta indicación deviene precisa debido a la situación que con anterioridad a dicha modificación reglamentaria, y a su confirmación judicial, venía produciéndose con admisión de todo tipo de visados.

Entiende que un convenio colectivo de ámbito nacional como el referido por el Reglamento tiene, por su propia naturaleza, carácter estatutario y sólo puede ser firmado por las asociaciones de carácter más representativo a nivel nacional, por tanto, nada se añade con estas menciones de la Circular a lo ya indicado por la norma reglamentaria en su nueva redacción.

Explica que, aunque la jurisprudencia social admite los convenios de carácter extraestatutario con fundamento en el *art. 37 CE* y en el principio de libertad de pacto, estos convenios se rigen por el Código Civil, sólo vinculan a las partes que los suscriben y carecen de la fuerza normativa, eficacia erga omnes y ultraactividad propia de los convenios colectivos sometidos al Estatuto de los Trabajadores.

Resulta así que sólo los convenios estatutarios tienen eficacia erga omnes, más allá de las partes, luego sólo un convenio estatutario puede ser de ámbito nacional, estando legitimados para firmarlo sólo los sindicatos que tienen la mayor representatividad a este nivel. Por tanto, cuando el Reglamento se refiere al convenio nacional, por definición se está refiriendo a un convenio estatutario, porque legalmente no cabe un convenio nacional extraestatutario, ya que éstos sólo tienen eficacia entre las partes, de naturaleza obligacional, y no en un ámbito territorial.

La conclusión de todo lo expuesto es que la Sentencia que se recurre se ajusta a la normativa en materia de circulares e instrucciones y a la regulación procesal sobre admisibilidad del recurso contencioso administrativo y a la jurisprudencia que los interpreta, en cuanto dicha jurisprudencia viene a sostener que cuando las circulares e instrucciones se ajustan a su objeto y ámbito, no son recurribles en vía judicial, de manera que sólo los actos de aplicación de la misma podrán ser enjuiciados en el orden contencioso administrativo.

## **QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.**

La respuesta a la cuestión que nos formula en auto de admisión -si la impugnación del contenido de la Circular en vía jurisdiccional exige la existencia de un previo acto singular de aplicación- debe abordarse partiendo del contenido de la Circular cuestionada por los recurrentes, pues es su contenido el que nos revelará cuál sea su naturaleza jurídica, esto es, si se acomoda a cuanto se regula en el *art. 21 de la Ley 30/1992* (actual *art. 6 de la Ley 40/2015*) -como sostiene la Junta de Andalucía- o se trata, realmente, de una disposición de carácter general, como sostienen los recurrentes.

La "Circular 1/2014-ET, sobre el requisito del visado de los contratos de profesionales del toreo en el procedimiento de autorización de los espectáculos taurinos", se refiere al requisito contenido en el *art. 16.2.f) del Reglamento Taurino de Andalucía*, aprobado por Decreto 68/2006, de 21 de marzo, en la redacción dada por el Decreto 278/2011, de 20 de septiembre. En virtud de este precepto reglamentario, en los procedimientos de autorización de los espectáculos taurinos, las solicitudes de autorización presentadas por las empresas taurinas deberán acompañar, entre otros documentos: "Copia de los contratos, con precio u honorarios convenidos, suscritos con los profesionales actuantes o empresas que los representen, visados por la Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del Convenio Colectivo nacional taurino legalmente constituida u órgano que en su caso la sustituya en sus funciones o, si no existieran las anteriores, el órgano competente en materia de inscripción y registro de convenios colectivos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y certificación de la Seguridad Social en la que conste la inscripción de la empresa organizadora, el alta de los actuantes, así como de encontrarse la referida empresa al corriente en el pago de las cuotas de la seguridad social correspondientes a las dos últimas anualidades."

Explica la Circular que la redacción anterior de este apartado antes de su reforma por el Decreto de 2011 -que se refería a la aportación de "Copia de los contratos con los profesionales actuantes o empresas que los representen, visados por la respectiva asociación profesional firmante del convenio colectivo correspondiente o federación que las agrupe, ..."-, había ocasionado divergencias interpretativas sobre el alcance de esta expresión, divergencias que determinaron una modificación del precepto por el *Decreto 278/2011, que tiene ahora la redacción que hemos reflejado. Esta nueva redacción del art. 16.2.f)* del Reglamento -continúa explicándose en la Circular- se ha visto confirmada por sentencia firme y, por ello, tras esta confirmación jurisdiccional de la nueva redacción del precepto, se ha "considerado necesario fijar los criterios de actuación a seguir en lo que respecta al requisito del visado de los contratos de los profesionales del toreo, para resolver la autorización de un espectáculo".

La Circular, según en ella se expresa, se dicta por la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, al amparo del *art. 98 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía* -precepto que regula las instrucciones, circulares y órdenes de servicio en sentido similar a los preceptos de la legislación estatal antes mencionados-, y se encamina a "recordar a los órganos y unidades dependientes el cumplimiento de determinadas disposiciones o a establecer su interpretación, para una aplicación homogénea en Andalucía". Se estructura en cuatro apartados de los que interesa transcribir los dos primeros:



"Primero.- Esta circular será aplicable en los procedimientos de autorización administrativa para la celebración de espectáculos taurinos que se regula en los *artículos 15 , 16 y 17 del Reglamento Taurino de Andalucía* .

Segundo.- A dichos efectos y en relación a la nueva redacción establecida en el artículo 16.2 f), resulta de obligado cumplimiento que la solicitud de autorización de un espectáculo taurino venga acompañada de la copia de todos los contratos suscritos por los profesionales intervinientes o empresas que los representen, con indicación de precio u honorarios convenidos, y visados por la Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del Convenio Colectivo Nacional Taurino legalmente inscrito y publicado, **de carácter estatutario**, suscrito por las asociaciones más representativas del sector taurino.

(...)"

Los recurrentes consideran que la mencionada circular tiene carácter normativo, con la consiguiente vulneración del *art. 21 de la Ley 30/1992* (actual *art. 6 de la Ley 40/2015* ), porque introduce un nuevo requisito no previsto en el Reglamento al exigir que el convenio en el que se inserte la comisión que ha de emitir el visado de los contratos sea de "carácter estatutario" (excluyendo, por tanto, los convenios concertados al margen del Estatuto de los Trabajadores) y que, por ello, innova el ordenamiento jurídico e incide directamente en los terceros administrados, y en concreto, en los profesionales taurinos y empresas organizadoras de festejos. Entienden los recurrentes que esta naturaleza normativa y su consiguiente incidencia en los derechos de los administrados impedía un pronunciamiento de inadmisibilidad como el contenido en la sentencia recurrida.

No apreciamos tal carácter normativo en la Circular cuestionada cuyo contenido se mantiene dentro de los márgenes que a las instrucciones o circulares atribuye el *art. 21 de la Ley 30/1992* (actual *art. 6 de la Ley 40/2015* ). En efecto, el objeto de la circular es ofrecer "a los órganos y unidades dependientes" de la Dirección General que la dicta, que son sus destinatarios, unas pautas de interpretación del requisito relativo al visado contenido en el *art. 16.2.f) del Reglamento, tras su reforma por el Decreto 278/2011* , aclarando alguno de los conceptos que el precepto utiliza ("Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del Convenio Colectivo nacional taurino legalmente constituida u órgano que en su caso la sustituya en sus funciones") para lograr "una aplicación homogénea en Andalucía". La circular no establece ni impone ningún nuevo requisito entre la documentación que deben aportar los solicitantes de la autorización del espectáculo taurino que no se encuentre previsto en el Reglamento, se limita a interpretar o aclarar uno de esos requisitos que el Reglamento establece en lo que se refiere al concepto antes citado: "convenio colectivo nacional taurino".

Se trata, por tanto, de un contenido propio de una circular como es el de fijar unos criterios o pautas interpretativas, aclarando o ilustrando a los funcionarios sobre la interpretación del Reglamento efectuada por el superior jerárquico, a fin de unificar los criterios de su aplicación por los órganos y unidades que de él dependen y conseguir una interpretación y aplicación homogénea de la norma. Ofrece, por tanto, una interpretación para exclusivo uso interno, pues sólo los órganos dependientes de la Dirección General que la emite son sus destinatarios, sin que tenga incidencia ni vinculación alguna para los terceros administrados que en absoluto están sometidos a esta interpretación efectuada por la Dirección General y que, si la consideran

desacertada, pueden expresar tal disconformidad al impugnar los actos de aplicación del reglamento que la asuman.

La circular cuestionada se acomoda, pues, a los rasgos característicos de las instrucciones y órdenes de servicio regulados en el *art. 21 de la Ley 30/1992* (actual *art. 6 de la Ley 40/2015*), tal y como han sido definidos por la jurisprudencia de esta Sala de la que resulta exponente la *STS de 21 de junio de 2006, rec. 3837/2000* -doctrina que ha sido reiterada en otras posteriores como la *sentencia de 12 de diciembre de 2006, rec. 2284/2005*; la de *18 de junio de 2013, rec. 668/2012*; o la de *4 de junio de 2018, rec. 1721/2017* -, que en su fundamento cuarto se expresaba así:

"... cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u ordenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC .

En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten."

En suma, la circular cuestionada no pretende innovar el ordenamiento jurídico regulando la conducta de los ciudadanos, sus únicos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes de la Dirección General que la dicta a los que imparte unas determinadas pautas de interpretación sobre un requisito contenido en una norma -el visado de los contratos con los profesionales actuantes en los espectáculos taurinos que debe aportarse en los procedimientos de autorización de tales espectáculos, emitido "por la Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del Convenio Colectivo nacional taurino legalmente constituida u órgano que en su caso la sustituya en sus funciones"- que sólo a ellos vinculan por su relación jerárquica, de forma que su incumplimiento sólo tiene trascendencia en el ámbito doméstico, pues puede acarrear la responsabilidad disciplinaria del funcionario, pero no tiene repercusión alguna en la validez del acto administrativo que se dicte cuyo único parámetro de validez serán las normas a cuyo amparo se haya producido (*art. 21.2 de la Ley 30/1992*, actual *art. 6 de la Ley 40/2015*). Es pues, en los actos de aplicación de la circular en los que se acoja la interpretación que en ella se expresa cuando ésta tendrá eficacia *ad extra* e incidirá en los derechos de los ciudadanos, y es, por ello, en la impugnación de tales actos que la acojan en la que podrá cuestionarse su acierto o desacierto.

Por cuanto acabamos de razonar, ninguna relación guarda con el presente caso la jurisprudencia que se invoca por los recurrentes, pues en ella se hace referencia a supuestos de verdadero contenido normativo de la instrucción o circular, excediéndose, por tanto, del ámbito definido para tales instrucciones, circulares u órdenes de servicio

por el *art. 21 de la Ley 30/1992* (actual *art. 6 de la Ley 40/2015* ), ámbito que en este caso ha sido respetado por la circular cuestionada.

La ausencia de carácter normativo de la circular analizada, con eficacia meramente interna y sin efectividad respecto de terceros distintos de las unidades y órganos a los que va dirigida, esto es, sin incidencia en los derechos de los ciudadanos, determina que carezca de encaje en la actuación que contemplan los *arts. 1 y 25 de la LJCA* como susceptible de recurso contencioso administrativo y, por tanto, que debamos confirmar el pronunciamiento de inadmisibilidad contenido en la sentencia recurrida, conclusión que es la alcanzada en estos casos por reiterada doctrina de esta Sala (*SSTS de 7 de febrero de 2007, rec. 78/2003 ; 15 de abril de 2008, rec. 75/2005 , ó 30 de diciembre de 2008, rec. 227/2005* ).

#### **SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.**

En las circunstancias del caso, la dimensión meramente interna de la circular sin incidencia directa en los derechos de los ciudadanos determina que sea necesario un previo acto singular que la aplique para que las pautas interpretativas que en ella se contienen sean susceptibles de impugnación jurisdiccional.

#### **SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.**

La sentencia recurrida se ajusta a la doctrina que hemos reflejado en nuestros razonamientos anteriores, debiendo concluirse que en este caso la apreciación de la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo responde a una causa legal que así lo dispone y que ha sido aplicada por la Sala de instancia de manera razonable, razonada y proporcionada, ajustándose a los postulados que emanan del *art. 24 CE* y, por ello, debe ser confirmada con la consiguiente desestimación del recurso de casación.

#### **OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.**

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el *art. 93.4 LJCA* , cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en los fundamentos de derecho quinto y sexto de esta sentencia.

**Segundo.** No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Agrupación de Profesionales Taurinos Luchadores, la Asociación Profesional de Matadores y Apoderados Unidos y la Asociación Profesional de Matadores, Rejoneadores, Subalternos y Mozos de Espada contra la *sentencia de 27 de diciembre de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección primera) en el procedimiento ordinario núm. 172/2014* .

**Tercero** . Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez Rafael Fernández Valverde

Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Francisco Olea Godoy

Ángeles Huet De Sande

**PUBLICACION** .- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excm. Sra. D<sup>a</sup> Ángeles Huet de Sande, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia certifico.