

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 14/2024, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO TAURINO DE ANDALUCÍA

Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia y aplicación del artículo 13.3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, siendo vocal primero del Consejo)

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 15 de octubre de 2024, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente Dña. María del Rocío Martínez Torres, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 19 de julio de 2024, se recibió en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se solicitaba la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, respecto al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía (en adelante, PD).

Junto al citado oficio, se adjuntaba la última versión del PD (versión de fecha 02/07/2024) y los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas. Asimismo, se indicaba que el resto de la documentación que integra el expediente administrativo se encuentra en el siguiente enlace: <https://juntadeandalucia.es/servicios/normativa/normas-elaboracion/detalle/491035.html>



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/64



2. Con fecha 3 de octubre de 2024, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

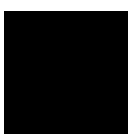

El texto normativo sometido a informe tiene por objeto aprobar el Reglamento Taurino de Andalucía que cuyo fin es la regulación de los espectáculos taurinos que se desarrollen en el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de garantizar la integridad del espectáculo y salvaguardar los derechos y deberes de los equipos de la autoridad, los profesionales taurinos y del público y aficionados en general (artículo 1.1 del PD).

Se define como espectáculo taurino aquel en el que intervienen reses de ganado bovino de lidia para ser lidiadas en plazas de toros u otros recintos autorizados con público, por profesionales taurinos, personas aficionadas o alumnado de escuelas taurinas (artículo 1.2 del PD).

El PD consta de una parte expositiva, un artículo único por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía que se adjunta como Anexo, diez Disposiciones adicionales, cuatro Disposiciones transitorias y una única Disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Por su parte, el Reglamento Taurino de Andalucía se compone de 79 artículos estructurados en 18 capítulos de la siguiente forma:

- El Capítulo I (artículos 1 y 2) determina el objeto del reglamento y su ámbito de aplicación, así como la definición de espectáculo taurino y las exclusiones. En particular, se excluye de su ámbito de aplicación los festejos taurinos populares, así como las clases prácticas u otras actividades formativas de las escuelas taurinas que se regulan por su respectiva normativa específica. Igualmente, quedan fuera del ámbito de aplicación de este Reglamento las pruebas funcionales, de selección y de entrenamiento, sin asistencia, de público en fincas ganaderas o plazas de toros con

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/64	



reses de lidia, y las que formen parte de una actividad turística, así como los certámenes o ferias en los que se exhiban o se realicen faenas ganaderas con reses de lidia.

- El Capítulo II (artículos del 3 al 10) regula los «Tipos de espectáculos y plazas de toros», ampliando la relación a los tentaderos públicos, recortadores y *forçados*.
- El Capítulo III (artículos 11 y 12) se dedica a los «Registros de Profesionales y Empresas Taurinas de Andalucía».
- El Capítulo IV (artículos 13 y 14) regula las «Garantías y Seguros», en particular la garantía que han de constituir las empresas organizadoras de espectáculos taurinos para responder de las obligaciones que puedan derivarse de la organización de espectáculos y festejos taurinos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y los seguros que han de contratarse con carácter previo a la autorización de cualquier espectáculo taurino.
- El Capítulo V (artículos 15 a 17) regula las “Autorizaciones administrativas”, concretamente la autorización de espectáculos taurinos, los requisitos para su obtención y la tramitación de la solicitud y notificación de la resolución.
- El Capítulo VI (artículos del 18 al 26) está dedicado a “La presidencia y sus asesorías, la delegación de la autoridad y el equipo veterinario de servicio”, introduciendo como novedad la creación del Registro de Presidentes de Plazas de Toros de Andalucía.
- El Capítulo VII (artículos del 27 al 31) se recogen las “Características de las reses de lidia”.
- El Capítulo VIII (artículos 32 y 33) regula “El transporte de las reses”, con prescripciones relativas al embarque, desembarque, pesaje y estancia de las reses en la plaza.
- El Capítulo IX (artículos del 34 al 40) se refiere a “Los reconocimientos previos y “*post mortem*”.
- El Capítulo X (artículos del 41 a 45) referido a las “Operaciones preliminares y medidas complementarias”, estableciéndose como novedad la posibilidad de que por unanimidad de todos los espadas intervinientes o sus representantes se pueda exceptuar la obligación de sortear en determinados supuestos.
- El Capítulo XI (artículos del 46 al 49) recoge las “Disposiciones generales de la lidia”, regulándose la composición de las cuadrillas en las corridas de toros, novilladas con picadores, y festivales taurinos con picadores.
- El Capítulo XII (artículos del 50 al 52) regula “El primer tercio de la lidia”, clarificándose aquí la intervención de los matadores en la suerte de varas.
- El Capítulo XIII (artículo 53) regula “El segundo tercio de la lidia”.
- El Capítulo XIV (artículos del 54 al 58) regula “El último tercio de la lidia”.
- El Capítulo XV (artículos del 59 al 62) contiene “Otras disposiciones”, recogiendo los supuestos de devolución de las reses, así como los de suspensión y aplazamiento del espectáculo.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/64



- El Capítulo XVI (artículos del 63 al 70) recoge “Disposiciones particulares relativas a ciertos espectáculos”, correspondientes a la regulación de las novilladas sin picadores, rejoneo, festivales, toreo cómico, así como de los nuevos espectáculos introducidos en la norma relacionados con los tentaderos públicos, los espectáculos de recortadores y el espectáculo de *forçados*.
- El Capítulo XVII (artículos del 71 al 74) se dedica a “Los espectadores”, regulándose aquí su estatuto de derechos, obligaciones y prohibiciones, así como las prescripciones relativas a las entradas y abonos.
- El Capítulo XVIII (artículos del 75 al 79) regula el “Régimen sancionador”.

Las diez Disposiciones adicionales se refieren al Herrado; Centro de referencia en materia de consultoría, docencia, aprendizaje e investigación de veterinaria taurina; Plazas de toros de nueva construcción; Referencias a profesionales; Fomento y promoción; Informe de incidencias; Formación y estudios; Personas titulares de la presidencia; Elementos materiales de la lidia; Referencias de género.

Las cuatro Disposiciones transitorias establecen regímenes transitorios para los Espectáculos Taurinos en plazas de toros permanentes con diámetro; los Reconocimientos «post mortem» y toma de muestras biológicas; la vigencia temporal de los artículos 45 al 49 del anterior Reglamento Taurino de Andalucía; los Espectáculos taurinos solicitados a la entrada en vigor del presente Reglamento.

La Disposición derogatoria única deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto, y en especial, lo dispuesto en el Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía, salvo lo dispuesto en la disposición transitoria tercera.

4. CONTEXTO NORMATIVO

Dada la riqueza y complejidad del marco jurídico regulador de los espectáculos taurinos, las referencias de este apartado se ceñirán a aquellas normativas nacionales y autonómicas más relevantes directamente relacionadas con el contenido del proyecto normativo analizado, sin ánimo de exhaustividad.

Se citarán también las que promueven y defienden la libre competencia, la mejora de la regulación económica y la garantía de unidad de mercado, aplicables, asimismo, al proyecto normativo que es objeto de este informe.

4.1. Normativa estatal

- Constitución española;
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad;
- Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos;
- Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio;

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/64



- Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural;
- Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial;
- Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas;
- Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos;
- 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;
- Real Decreto 60/2001, de 26 de enero, sobre prototipo racial de la raza bovina de lidia;
- Real Decreto 45/2019, de 8 de febrero, por el que se establecen las normas zootécnicas aplicables a los animales reproductores de raza pura, porcinos reproductores híbridos y su material reproductivo, se actualiza el Programa nacional de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas y se modifican los Reales Decretos 558/2001, de 25 de mayo; 1316/1992, de 30 de octubre; 1438/1992, de 27 de noviembre; y 1625/2011, de 14 de noviembre;
- Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones;
- Real Decreto 990/2022, de 29 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte;
- Real Decreto 435/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones;
- Reglamento (CE) nº 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) nº 1255/97;
- Resolución de 31 de mayo de 2024, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, por la que se publica la de 31 de mayo de 2024, por la que se aprueba el programa de cría de la raza bovina Lidia.

Por último, resulta de interés hacer referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha venido a delimitar el marco competencial en materia de regulación de la tauromaquia entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.).

4.2. Normativa autonómica

- Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA);
- La Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía;
- Decreto 143/2001, de 19 de junio, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles;



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/64



- Decreto 62/2003, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Festejos Taurinos Populares y se regulan determinados aspectos de los espectáculos taurinos;
- Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía. Dicho Reglamento fue modificado mediante;
- Decreto 278/2011, de 20 de septiembre, por el que se modifican el Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía aprobado por el Decreto 112/2001, de 8 de mayo, el Decreto 143/2001, de 19 de junio, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles, el Reglamento de Festejos Taurinos Populares aprobado por el Decreto 62/2003, de 11 de marzo, y el Reglamento Taurino de Andalucía aprobado por el Decreto 68/2006, de 21 de marzo;
- Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre;
- Decreto 88/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía.

4.3. Normativa sobre competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios);
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía;
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC);
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre);
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 25/2009, de 22 de diciembre);
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM);
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015);
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015);
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante, Decreto 622/2019).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/64	



5. APROXIMACIÓN AL MERCADO AFECTADO POR LA INTERVENCIÓN PÚBLICA. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

Tal y como se ha señalado anteriormente, el objeto del proyecto normativo lo constituye la regulación de los espectáculos taurinos que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Partiendo de dicha premisa, conviene destacar que, tal y como se señala en la exposición de motivos de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, “la Tauromaquia constituye un sector económico de primera magnitud, con una incidencia tangible en ámbitos diversos y dispersos como son el empresarial, el fiscal, el agrícola-ganadero, el medioambiental, el social, el alimentario, el industrial o el turístico, entre otros”. Se indica, asimismo, que el espectáculo taurino no es sino el eslabón final de un proceso en el que intervienen y se yuxtaponen diversas actividades económicas y sujetos productivos, desde los activos y recursos materiales y humanos dedicados a la cría del toro de lidia en el campo, hasta los activos y recursos materiales y humanos que intervienen en el espectáculo taurino propiamente dicho.

Dicha trascendencia económica se pone de relieve también en la memoria justificativa que acompaña al PD, que resalta la gran repercusión que tiene la actividad de la tauromaquia en la geografía andaluza, no sólo en el ámbito cultural, sino también desde el punto de vista de protección del ecosistema natural de gran parte del territorio y los ámbitos económico, social y el empleo, añadiendo que se trata de un sector que genera riqueza y una gran cantidad de puestos de trabajo de forma directa o indirecta.



Por otro lado, desde la óptica de competencia, en el ámbito de la organización de los espectáculos taurinos pueden distinguirse varios mercados relacionados verticalmente entre sí, según la doctrina de la autoridad nacional de competencia (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en lo sucesivo, CNMC), plasmada, entre otras, en la Resolución S/DC/0574/16, Unión de Toreros, a saber:

«Un primer bloque quedaría configurado por “las relaciones comerciales entre Toreros, Ganaderías, las Plazas de toros y las Empresas organizadoras de espectáculos taurinos”.

Un segundo bloque, verticalmente relacionado con el anterior, “abarcaría la comercialización de entradas para la asistencia a los espectáculos taurinos organizados en las Plazas de toros, así como la comercialización de los derechos de emisión televisiva de los mismos”».

Téngase en cuenta que además existen numerosas actividades económicas que giran en torno al espectáculo taurino, como por ejemplo aquellas vinculadas a la confección de la indumentaria de los toreros (los llamados trajes de luces, capotes de paseo, monteras, entre otros enseres), la elaboración de los diferentes útiles y enseres necesarios para la lidia (banderillas, puyas, petos, estoques, rejones y farpas, capotes, muletas, divisas, o determinados elementos para su manejo y transporte, como es el caso de esportones, fundones o cajas de montera), la música de las corridas, el diseño y producción de carteles o las destinadas a la cría del toro de lidia en la explotación ganadera y el transporte de las reses.

Respecto al borrador de reglamento que nos ocupa, merece destacar que ciertas actividades vinculadas con el sector taurino quedan expresamente excluidas de su ámbito de aplicación, como sucede con la regulación de los festejos taurinos populares y las clases prácticas u otras actividades formativas de las escuelas taurinas que se regulan por su respectiva normativa específica (artículo 2). Igualmente, quedan

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/64	



fuera del ámbito de aplicación de este reglamento las siguientes actividades conexas: “las pruebas funcionales, de selección y de entrenamiento sin asistencia de público en fincas ganaderas o plazas de toros con reses de lidia, y las que formen parte de una actividad turística, así como los certámenes o ferias en los que se exhiban o se realicen faenas ganaderas con reses de lidia” (artículo 2, in fine).

Al objeto de aproximarnos a la estructura de los mercados o actividades económicas afectadas por la presente iniciativa normativa, la ACREA ha tomado como referencia la información estadística publicada en diversas fuentes oficiales. A continuación, se analizarán tanto desde una perspectiva ~~nacional como~~ autonómica las principales cifras resultantes de dicha información estadística.

5.1. A nivel nacional

De acuerdo con los datos ofrecidos en la *Estadística de Asuntos Taurinos 2023*, en 2023 se celebraron en España un total de 1.474 festejos taurinos. Esta cifra supera los niveles de festejos realizados antes de la crisis COVID-19, ya que supone un incremento del 3,4% respecto a 2019. Sin embargo, disminuye con respecto a 2022 en un 4,7%. En comparación con los datos de 2020, el número de festejos celebrados en 2023 es muy superior al de los celebrados en 2020 y, respecto a 2021, ha aumentado en un 78,9%. Su distribución por tipo de festejo fue la siguiente:

- 382 fueron corridas de toros (25,9%);
- 133 festejos de rejones (9%);
- 255 novilladas con picadores (17,3%);
- 169 festivales (11,5%);
- 119 festejos mixtos (8,1%);
- 297 novilladas sin picadores (20,1%);
- Los restantes festejos celebrados (8,1%) se correspondieron con corridas mixtas con rejones, becerradas y toreo cómico.

La estadística oficial también recoge la comparativa por CC.AA. en el número de festejos, en la que Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid y Andalucía encabezan el *ranking* global y en los eventos más relevantes (corridas, rejoneo, novilladas, becerradas, etc.).

Resulta relevante también la comparativa en la evolución de las corridas de toros por CC.AA. en la que, desde 2019, Andalucía lidera el número de festejos en los cosos, seguida de la Comunidad de Madrid.

Por lo que respecta a los profesionales taurinos que intervienen en estos espectáculos, los resultados de la citada Estadística indican que, en 2023, el número total de profesionales inscritos en el Registro General de Profesionales Taurinos¹ ascendió a 10.838. Del total de inscritos en el Registro, si se consideran las

¹ En dicho Registro se inscriben los profesionales del sector, haciendo constar sus datos identificativos, así como la fecha de antigüedad y de vigencia del carnet con la categoría profesional. Las categorías profesionales se encuadran dentro de cada una de las Secciones contempladas en el Registro. La inscripción tiene carácter obligatorio, no pudiendo intervenir en los espectáculos taurinos en los que se exija la profesionalidad de los participantes quienes no acrediten la vigencia de su inscripción en la correspondiente Sección. Los profesionales extranjeros deben inscribirse en el Registro para actuar en las plazas de toros españolas siguiendo el mismo procedimiento que los profesionales españoles; en el correspondiente carnet profesional consta la fecha de caducidad de la inscripción y en el Registro figura el dato de su domicilio en España.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/64	



categorías profesionales, 825 se corresponden con Matadores de toros (7,6%); 2.949 Matadores de novillos con o sin picadores (27,2%); 345 Rejoneadores (3,2%); 2.628 Banderilleros y Picadores (24,3%); 197 Toreros cómicos (1,8%); y 3.894 Mozos de espada (35,9%).

Por lo que se refiere a la evolución en los últimos años del total de inscritos en el Registro, se observa un incremento si se comparan los datos de 2022 (10.554) respecto a los del año 2018 (9.723). No obstante, para una más correcta interpretación de los datos, debe atenderse también a los profesionales taurinos inscritos y “vigentes” durante el periodo de referencia. Se ha observado una tendencia decreciente en los valores absolutos. La serie de profesionales en activo entre 2013 y 2022 corrobora la tendencia a la baja. Si en 2013 los profesionales vigentes en el registro durante algún momento de ese ejercicio se elevaban a 6.665, en 2022 eran computados 4.956.²

Por otra parte, el número de empresas ganaderas de reses de lidia inscritas en el Registro de Empresas Ganaderas de Reses de Lidia³ en 2023 es de 1.337, permaneciendo su evolución relativamente estable entre 2019 y 2023.

En cuanto a las escuelas taurinas presentes en el territorio nacional, en 2023 existen 74. Casi la mitad de estas escuelas están radicadas en Andalucía.

En lo que respecta a los espectadores, de acuerdo con la Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales 2021-2022, estadística oficial elaborada por el Ministerio de Cultura y dirigida a una muestra de 16 mil personas de 15 años en adelante, la tasa de asistencia anual a espectáculos taurinos se situó en el 1,9% de la población analizada. En el análisis del público que asiste a espectáculos o festejos taurinos, es importante reseñar que, según la Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales en España, también disfruta de otras actividades culturales en mayor medida que el resto de la población. Así, se observa en el colectivo analizado un incremento de las tasas de visitas a museos, el 28,3% frente al 20,1% del conjunto de la población analizada, o la asistencia al cine, el 40% frente al 27,7%. Estos incrementos son más intensos si nos centramos en la asistencia al teatro, el 13% frente al 8,2%, o a conciertos, el 19,1% frente al 12,9%.

Más de la mitad de las personas asistentes pagó a precio normal las entradas para las corridas de toros, novillos o rejones, frente a otras modalidades (entradas gratuitas, abonos, reventa o con descuento). No se observan grandes diferencias en la asistencia a espectáculos o festejos por tramos de edad o nivel de estudio. Los espectáculos o festejos taurinos, que también generan ingresos por su retransmisión, tienen igualmente adeptos en televisión e Internet.

Por último, conviene indicar que no existen datos oficiales sobre la contribución de la tauromaquia al Producto Interior Bruto, pese a que en 2013 se aprobó el Plan Estratégico Nacional de Fomento y Protección de la Tauromaquia-PENTAURO, para dar cumplimiento a la previsión del artículo 5.2.a) de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

² Para una mayor información, puede consultarse el *Anuario de Estadísticas Culturales 2023*, Cuadro resumen 2013-2022. 17. Asuntos taurinos (página 51).

³ En el Registro de Empresas Ganaderas de Reses de Lidia se inscriben, con carácter obligatorio, las empresas dedicadas a la cría de reses de lidia, y figuran los datos relevantes a los efectos de la celebración de espectáculos taurinos: nombre, apellidos o razón social de la empresa; denominación bajo la cual habrán de lidiarse las reses; hierro, divisa y señal distintiva de la misma; nombre y localización de la finca o fincas donde se realiza la explotación, así como la fecha de inscripción.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/64



PENTAURO contemplaba entre sus líneas de acción determinar las fuentes oficiales de información que permitan conocer “los impactos financieros, tributarios, sociales, mercantiles y de otra índole en torno al sector taurino y establecer una fórmula de aportación y revisión periódica”. En concreto, trata de especificar la aportación de la tauromaquia al PIB, dada la magnitud de su impacto en distintos ámbitos y sectores de la economía, la importancia de los ingresos fiscales generados y el volumen de cotizaciones a la Seguridad Social.

La Asociación Nacional de Organizadores de Espectáculos Taurinos (ANOET), que representa los intereses de las plazas de toros de primera, segunda, tercera y cuarta categoría, calculó en un estudio⁴ que la aportación de la Fiesta al PIB es del 0,16%. Con datos de 2013, estimó que la recaudación de la Administración tributaria en concepto de IVA se elevó en dicho ejercicio a 43 millones de euros y que las cotizaciones sociales de los profesionales taurinos superaron los 12 millones de euros.

5.2. En Andalucía

De acuerdo con los datos publicados en *Estadísticas de Festejos Taurinos en Andalucía 2023* por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (en adelante, también IECA) correspondientes a 2023, en Andalucía se celebraron durante dicho ejercicio un total de 682 espectáculos taurinos. En la imagen siguiente se muestra que casi un 64% fueron considerados dentro de la categoría de Festejos populares, mientras que las Corridos de toros celebradas fueron 84 (12,31%).

Tabla 1. Espectáculos taurinos por tipo y provincia

Almería Cádiz Córdoba Granada Huelva Jaén Málaga Sevilla Andalucía

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Corridos de toros	4	17	5	5	10	10	9	24	84
Novilladas con picadores	1	6	3	3	3	4	3	10	33
Novilladas sin picadores	3	6	3	12	6	5	1	9	45
Rejoneo con toros	-	2	2	3	3	-	4	3	17
Rejoneo con novillos	-	1	1	-	-	-	0	-	2
Becerradas	-	-	1	1	1	-	-	1	4
Toreo cómico	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Festivales	3	5	2	5	8	3	-	1	27
Espectáculos mixtos	3	5	2	2	-	11	2	6	31
Festejos populares	4	61	40	46	65	192	11	17	436
Recortadores	-	1	-	1	-	-	1	0	3
Total	18	104	59	78	96	225	31	71	682

Fuente: *Estadísticas de Festejos Taurinos en Andalucía 2023*. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Por provincias, fue Jaén la que celebró un mayor número de espectáculos (225), seguida de Cádiz (104) y Huelva (96).

⁴ García-Hierro, J. M. (2015). *Los toros en España: Un gran impacto económico con mínimas subvenciones*. ANOET: Madrid, España.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	15/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/64

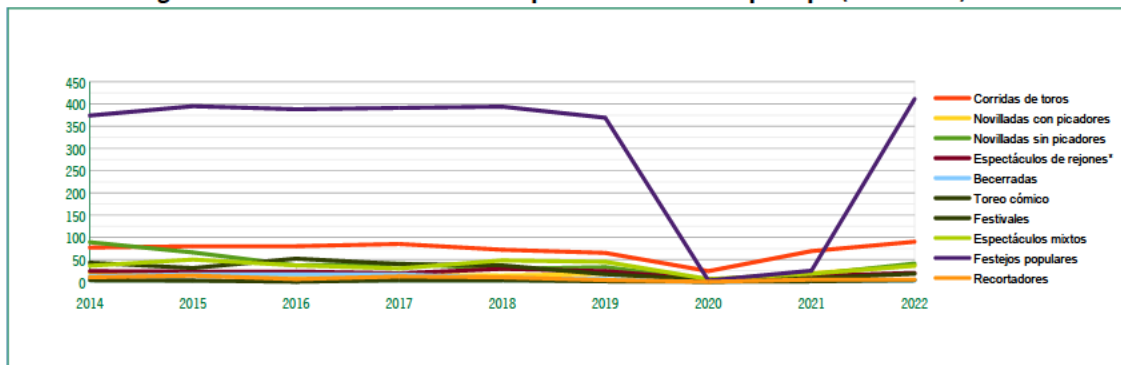


La concentración de espectáculos fue notablemente más elevada durante los meses de agosto (227) y septiembre (139) y decayó extraordinariamente en los meses de invierno (3 espectáculos mensuales en noviembre y diciembre, y 5 en enero).

Dado que el proyecto normativo sujeto a informe regula los espectáculos según su tipología y las características permanente o portátil de los recintos que los albergan, se hace notar que la mayoría de los espectáculos se celebraron en instalaciones permanentes (244, la mayoría de ellos en plazas de tercera), frente a los 106 eventos que tuvieron lugar en escenarios portátiles y dos contabilizados en la vía pública.

La evolución en el número de espectáculos entre 2014 y 2023 ha registrado una suave tendencia descendente, interrumpida abruptamente durante los años de la pandemia, en que la actividad decayó exponencialmente.

Figura 1. Evolución del número de espectáculos taurinos por tipo (2014-2022)



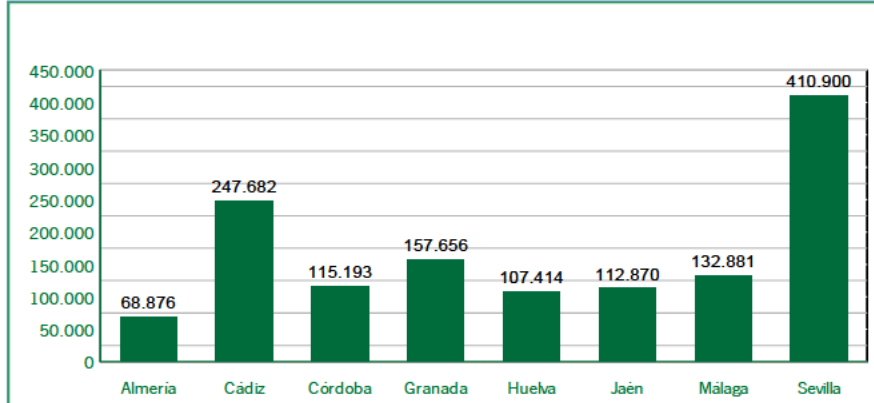
Fuente: Estadísticas de Festejos Taurinos en Andalucía 2023. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

La Estadística de Festejos Taurinos correspondiente a 2023 proporciona también el número estimado de espectadores por tipo de espectáculo y provincia. Casi 1,4 millones de personas asistieron a algún tipo de festejo ese año, siendo las corridas de toros el tipo de espectáculo que congregó a un mayor número de seguidores (un total de 603.792 personas, lo que supone el 44,61%). La provincia con mayor número de aficionados fue Sevilla (30,35%), seguida de Cádiz (18,29%), y la que menos, Almería (5,08%).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/64	



Figura 2. Número total de espectadores por provincia en 2023

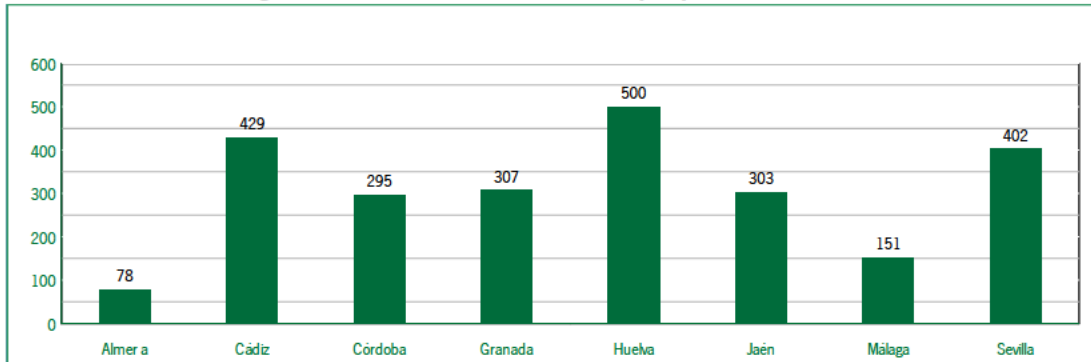


Fuente: Estadísticas de Festejos Taurinos en Andalucía 2023. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Las plazas de primera acapararon un mayor número de espectadores (34,29%) y el tipo de espectáculos que concitó una mayor atención fueron las corridas de toros (62,87% de espectadores en plazas de primera y 45,89% del total de espectadores), seguidas a gran distancia, por las novilladas con picadores (21,28% y 13,31%, en plazas de primera y segunda, respetivamente) y las novilladas sin picadores (10,47% y 10,34%, en plazas de primera y segunda respectivamente). No se registraron espectáculos de toreo cómico.

El número de reses lidiadas se elevó a 2.465, la mayor parte de ellas, en Huelva (20,28%), Sevilla (16,30%) y Cádiz (17,40%). Medio millar fueron lidiadas en las corridas.

Figura 3. Reses lidiadas en Andalucía por provincia en 2023



Fuente: Estadísticas de Festejos Taurinos en Andalucía 2023. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Atendiendo al tipo de recinto, la mayoría de las reses fueron lidiadas en plazas permanentes; concretamente, en plazas de tercera.


Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/64	



Atendiendo al tipo de profesionales intervinientes en los distintos festejos taurinos, la estadística muestra una preponderancia de banderilleros, picadores, mozos de espada, matadores de toros y novilleros sin picadores. Los datos, que se presentan desagregados por sexo, muestran un sector mayoritariamente masculinizado: sólo el 0.46% de estos profesionales son mujeres.

Tabla 2. Profesionales taurinos intervinientes en espectáculos taurinos por sexo y provincia en 2023

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Matadores de toros	26	49	22	20	54	42	34	82	329
Hombres	26	49	22	20	54	42	34	82	329
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Novilleros con picadores	3	18	2	9	12	1	10	19	74
Hombres	3	18	1	9	12	1	10	19	73
Mujeres	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Novilleros sin picadores	16	14	24	28	44	16	7	50	199
Hombres	16	14	23	28	44	16	6	50	197
Mujeres	-	-	1	-	-	-	1	-	2
Rejoneadores de toros	4	10	9	8	12	2	12	12	69
Hombres	4	8	7	7	12	2	12	11	63
Mujeres	-	2	2	1	-	-	-	1	6
Rejoneadores de novillos	2	5	-	2	1	2	1	2	15
Hombres	2	5	-	2	1	2	1	1	14
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Becerristas	-	-	2	1	-	-	-	1	4
Hombres	-	-	2	1	-	-	-	1	4
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Sobresalientes	2	12	2	6	5	1	-	2	30
Hombres	2	12	2	6	5	1	-	2	30
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Picadores	46	167	50	40	101	75	72	184	735
Hombres	46	167	50	40	101	75	72	184	735
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Banderilleros	128	380	155	169	284	163	163	313	1.755
Hombres	128	380	155	169	284	162	163	313	1.754
Mujeres	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Toreo cómico	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hombres	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Recortadores	-	20	-	28	-	-	-	-	48

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO			15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO			
VERIFICACIÓN			PÁG. 13/64	



	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Hombres	-	20	-	28	-	-	-	-	48
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Mozos de espada	49	143	64	72	124	59	58	150	719
Hombres	49	143	63	71	122	56	58	150	712
Mujeres	-	-	1	1	2	3	-	-	7
Ayudantes de mozos de espadas	27	96	31	19	66	40	30	51	360
Hombres	27	96	31	19	66	38	30	51	358
Mujeres	-	-	-	-	-	2	-	-	2
Total	303	914	361	402	703	401	387	866	4.337
Hombres	303	912	356	400	701	395	386	864	4.317
Mujeres	-	2	5	2	2	6	1	2	20

Fuente: Estadísticas de Festejos Taurinos en Andalucía 2023. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Otros actores relevantes en los espectáculos son los presidentes, veterinarios, asesores veterinarios, asesores técnicos artísticos, delegados gubernativos, director de lidia y ayudantes del director de lidia. El sexo femenino constituye el 11,3% de dichos actores, situándose principalmente en el colectivo de veterinaria (22,80% son mujeres), lo que demuestra el alto grado de masculinización de estas profesiones. De estos actores, fue Jaén la provincia que, con diferencia, movió a un mayor número de ellos (40,85%), seguida de Cádiz (16,64%) y Sevilla (8,92%) y Huelva (13,66%).

Para mostrar el grado de afición a la tauromaquia y la valoración artística del público asistente, en la citada Estadística se ofrecen algunos indicadores que miden los avisos, aplausos, pitos, orejas y rabos cortados, broncas y vueltas al ruedo.

Por último, es importante tomar en consideración a otro grupo de profesionales que tienen una participación relevante en el desarrollo de los espectáculos taurinos objeto del presente informe, como son los veterinarios y que, en el caso de la propuesta normativa examinada, se ha observado que resulta especialmente significativa la regulación sobre su participación en dichos espectáculos taurinos.

Los servicios veterinarios tienen asignadas las funciones de reconocimiento de las reses que van a intervenir en los espectáculos taurinos (en el año 2023 fueron un total de 2.465 las reses utilizadas en este tipo de espectáculos en Andalucía).

Con datos referidos a 31 de diciembre de 2023, según la Encuesta de profesionales sanitarios, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), Andalucía cuenta con un total de 5.024 veterinarios colegiados (34.603 a nivel nacional). La distribución por Comunidades Autónomas arroja los siguientes datos:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/64	



Cuadro 1. Número de veterinarios colegiados por CC.AA. en 2023. Desglose por provincias en Andalucía

	Nº Veterinarios
Andalucía	5.024
Aragón	1.463
Principado de Asturias	869
Islas Baleares	750
Canarias	1.630
Cantabria	461
Castilla y León	3.440
Castilla-La Mancha	1.434
Cataluña	4.454
Comunidad Valenciana	3.347
Extremadura	1.897
Galicia	2.978
Comunidad de Madrid	4.184
Región de Murcia	1.041
Navarra	485
País Vasco	894
La Rioja	197
Ceuta	27
Melilla	28
Total Nacional	34.603

	Andalucía
Almería	363
Cádiz	785
Córdoba	722
Granada	429
Huelva	378
Jaén	323
Málaga	1.047
Sevilla	977
Total Andalucía	5.024

Elaboración propia ACREA. Fuente: Estadística de profesionales sanitarios colegiados (INE)

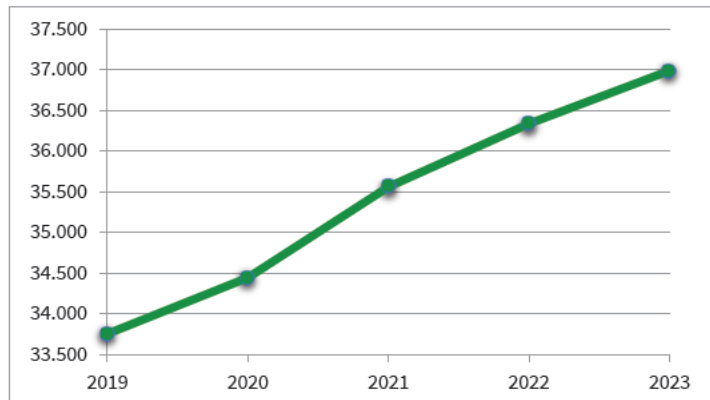
De los datos anteriores, se desprende que nuestra comunidad autónoma se sitúa como la región donde mayor número de estos profesionales ejercen su actividad (14,51% del total nacional).

Atendiendo a los datos publicados en el INE, el número de veterinarios colegiados en España ha ido consolidando una tendencia de aumento en los últimos cinco años, pasando de 36.337 profesionales en 2022 a 36.989 el año pasado.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/64



Gráfico 1. Veterinarios colegiados en España. Años 2019-2023



Elaboración propia ACREA. Fuente: Estadística de profesionales sanitarios colegiados (INE)

Es preciso hacer referencia también al número de profesionales de veterinaria que se encuentran colegiados en otras provincias limítrofes a las andaluzas: Badajoz cuenta con 903 veterinarios colegiados en 2023, cifra elevada y similar a la existente en Sevilla con 977 profesionales; Murcia cuenta con 1.041 profesionales colegiados frente a los profesionales colegiados en Almería (363); Ciudad Real, que con 329 veterinarios colegiados pueden ofrecer sus servicios en los espectáculos taurinos que se celebran en Jaén, siendo ésta la provincia andaluza donde más espectáculos se celebraron en 2023 (cifra superior a 200) y donde menos veterinarios colegiados hay de todas las provincias andaluzas (323).

Para finalizar, y según ha podido tener conocimiento esta ACREA, a la fecha de elaboración del presente informe, figuran inscritas 117 entidades en el Registro de Empresas de Espectáculos Taurinos de Andalucía, de las cuales 54 son entidades locales.

5.3. Conclusión

De los datos analizados en este apartado se infiere la gran relevancia de la norma proyectada, tanto desde un enfoque cuantitativo como cualitativo, habida cuenta del amplio universo de operadores económicos afectados por dicha regulación y de los distintos colectivos de profesionales a los que se dirige la misma, al participar en los espectáculos taurinos incluidos en el ámbito de aplicación de este proyecto de reglamento.

Una característica importante a tener en cuenta sobre el mercado descrito en el presente apartado es el excesivo intervencionismo en su regulación, lo que dificulta la posibilidad de que los operadores económicos organicen nuevos tipos de espectáculos taurinos potencialmente más atractivos para los asistentes de los mismos, tal y como se indica en el PENTAURO.

Ello justifica que se hayan de tomar especialmente en consideración los principios de una buena regulación económica y la normativa de defensa de la competencia, evitando la imposición de requisitos, condiciones

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/64



o límites injustificados que obstaculicen el inicio y desarrollo de las distintas actividades económicas afectadas por la regulación proyectada.

A este respecto, resulta preciso que las medidas dispuestas por la norma solo restrinjan la competencia cuando sea imprescindible por motivos de interés general (principio de necesidad) y del modo menos distorsionador posible (principio de proporcionalidad). A tal efecto, los límites y requisitos que se impongan a las actividades económicas y a la libertad de empresa habrán de guardar una relación con la razón imperiosa de interés general (en adelante, RIIG) invocada, y ser proporcionados, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, siendo oportuno tener en consideración la diferente naturaleza y las características particulares de las distintas tipologías de los espectáculos taurinos incluidos bajo su ámbito de aplicación, la efectividad de dichas medidas y el coste que para los operadores económicos del sector pueden suponer los estándares exigibles para ellos.

En definitiva, y partiendo de las premisas anteriores, la intervención regulatoria planteada habría de verse como una oportunidad para revisar y analizar si convendría replantear la regulación existente con un enfoque integral, que permita alcanzar los objetivos pretendidos de la manera más equilibrada posible.

De este modo, ha de procurarse que la iniciativa regulatoria, además de considerar las especificidades propias de cada uno de los segmentos de mercado afectados y de los operadores presentes en el mismo, trate de avanzar hacia un entorno regulatorio más eficiente y pro-competitivo, evitando o minimizando las restricciones innecesarias y desproporcionadas; la existencia de duplicidades; la fragmentación del mercado; la complejidad del marco normativo; y que, por último, vele por el principio de neutralidad competitiva. Ello será muy beneficioso en términos económicos. Así, al facilitarse el correcto funcionamiento de las actividades económicas, se contribuirá a impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo, y con ello, el bienestar general y la prosperidad de los ciudadanos.

6. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

6.1. Consideraciones generales

Desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica, toda intervención pública en la economía habrá de realizarse de modo tal que favorezca la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando la introducción de distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo, en forma de obstáculos y restricciones innecesarias y/o desproporcionadas al acceso y ejercicio de las actividades económicas, en perjuicio de los consumidores. La existencia de una competencia efectiva es un factor clave para el desarrollo económico y constituye un elemento básico para estimular la capacidad emprendedora y la dinámica empresarial y para el progreso económico de cualquier sociedad. Los operadores económicos que actúan en ecosistemas competitivos son más eficientes, en la medida en que se ven forzados a ofrecer una mayor cantidad y variedad de productos y servicios, a innovar, a mejorar su organización y su estructura de costes y a realizar mayores inversiones para aumentar su productividad y ganar cuota de mercado. Ello se traduce en un beneficio a las personas consumidoras y

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/64



usuarias en forma de menores precios o de un aumento de la variedad y calidad de los productos y servicios ofertados, lo que resulta a su vez positivo para la economía del país y, en definitiva, para el bienestar general.

El análisis que se realiza por este Consejo del PD se sustenta sobre la base de los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia. Estos principios, que se encuentran recogidos en distintas normas de rango legal⁵, deben guiar la actuación de todas las administraciones públicas, resultando de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos.

Nótese, además, que tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM)⁶, se obliga a las distintas Administraciones públicas a observar en sus disposiciones, actuaciones y medios de intervención, que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas, los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos, en particular los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9). Partiendo del principio general establecido en el artículo 16 de la LGUM⁷, la libre iniciativa económica solo podrá limitarse de manera excepcional.

Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁸, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia y, además, habrán de ser proporcionadas de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración Pública que establece las restricciones demostrar que se verifican estos principios, y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios.

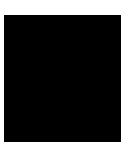

Por añadidura, los anteriormente citados principios son básicos e internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. Es por esto por lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha encargado de configurar y hacer públicos un

⁵ Tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 129.1); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 4.1) y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio (artículo 2.2).

⁶ Recientemente modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

⁷ El artículo 16 de la LGUM determina que “el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”.

⁸ “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/64	



toolkit o caja de herramientas para la valoración de la competencia, conformado por tres volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones), cuyo objetivo es evitar eventuales intervenciones injustificadas de la actividad económica por parte de las Autoridades competentes⁹. En la Unión Europea, el «Paquete de Mejora Normativa» (Better regulation package) aprobado en el año 2015, contiene un conjunto de directrices y de herramientas para legislar mejor, entre las que se encuentra una Guía de Mejora Normativa, complementadas por su propia aja de herramientas para la mejora de la regulación, revisadas en noviembre de 2021, con el objeto de proporcionar orientaciones a la hora de preparar nuevas iniciativas y propuestas, así como al gestionar y evaluar la legislación existente.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, estos principios fueron reconocidos en la Ley 6/2007, de 26 de junio, en cuyo artículo 2.2 se define la mejora de la regulación económica.

Al hilo de lo anterior, cabe hacer mención al documento publicado por la CNMC sobre “Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva”, de 7 de julio de 2021 (con referencia G-2021-01), de 15 de octubre de 2021, en que se recogen tres decálogos en el ámbito de la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública, para promover una intervención pública pro-competitiva que estimule una recuperación económica sólida, inclusiva, sostenible e innovadora. En dicho documento, se recoge que debe procurarse “promover una regulación comprensible, accesible, transparente y consistente”. A este respecto, se señala la necesidad de realizar, en la medida de lo posible, trámites de audiencia e información y consultas públicas a los afectados por la regulación. No obstante, este proceso de consulta y diálogo no se debe confundir con el recurso a pactar y consensuar con representantes del sector. En tal sentido, se advierte que dicha tendencia a negociar colectivamente el marco normativo resulta arriesgada, dado que puede facilitar la captura del regulador, relajar las condiciones de competencia y posibilitar la coordinación de comportamientos.

Conviene destacar que este Consejo ha desarrollado diversas actuaciones desde la óptica de la promoción de la competencia en materias relacionadas con la regulación de los espectáculos taurinos, como es el caso de las escuelas taurinas, los festejos taurinos populares, los espectáculos públicos en general¹⁰. Asimismo, existen actuaciones o conductas en el ámbito de las relaciones comerciales entre los organizadores de espectáculos taurinos y los profesionales taurinos que han sido objeto de análisis por las autoridades de

⁹ <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

¹⁰ En este sentido, cabe hacer mención a los siguientes Informes de proyectos normativos, emitidos por este CCA:

- Informe N 04/2022, sobre el PD que aprueba el Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía.
- Informe N 4/2019, sobre el Reglamento de festejos taurinos populares de Andalucía y se regulan determinados aspectos de los espectáculos taurinos.
- Informe N 02/2022, sobre el PD de modificación del Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general de la admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Informe N 6/2018, sobre el PD por el que se regulan las modalidades y condiciones de celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, los tipos de establecimientos públicos, su régimen de apertura o instalación, los horarios que rigen su apertura y cierre, y se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía.
- Informe N 5/2018, sobre el PD por el que se modifica el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Decreto 10/2003, de 28 de enero.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/64	



competencia¹¹ desde la perspectiva de defensa de la competencia, en diversos expedientes sancionadores por conductas restrictivas de la competencia¹².

Es importante recordar que, dado que algunas de las previsiones contenidas en el PD aquí analizado afectan al ejercicio de las actividades económicas, están sujetas a los principios de una buena regulación económica recogidos en la LGUM.

En la parte expositiva del PD se hace una breve alusión a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

Cabe hacer notar que la evaluación del cumplimiento de estos principios no debe realizarse únicamente respecto de la intervención regulatoria proyectada en su conjunto. Tal evaluación requiere de un análisis individualizado respecto de todas y cada una de las medidas reguladoras previstas en la iniciativa normativa propuesta y que revistan un impacto en la actividad económica, como es el caso de los requisitos o limitaciones específicas sobre el acceso o ejercicio de las actividades económicas que la norma pueda contener¹³.

En este sentido, la elaboración de la norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas reguladoras que se detallan en el cuerpo de la misma.

Adicionalmente, debe garantizarse que las determinaciones o condicionantes establecidos en este PD, especialmente en lo referido a los requisitos y medios de intervención administrativa, se ajustan al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM y al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM¹⁴.

A tal efecto, se requiere, en primer término, que los mismos estén debidamente justificados en la salvaguarda de una RIIG, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y que sean necesarios, adecuados y proporcionados a las razones invocadas. Ello conlleva un examen de las distintas alternativas reguladoras que resulten menos restrictivas o distorsionadoras para el desarrollo de la actividad económica.

¹¹ Especialmente cabe hacer mención a la actuación desarrollada por la CNMC y sus predecesoras Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC).

¹² Vid., por ejemplo, la Resolución del TDC, 12 de marzo de 1999 (Expte. 429/98, Espectáculos Taurinos); Resolución del TDC, de 1 de marzo de 2000 (Expte. 454/99 Espectáculos Taurinos); Resolución del Consejo de la CNMC, 28 de enero de 2016 (Expte. SAMAD/05/2014, GANADERÍAS DE LIDIA); o la Resolución del Consejo de la CNMC, 2 de febrero del 2017 (Expte. S/DC/0574/16, UNIÓN DE TOREROS), entre otras muchas.

¹³ A título de ejemplo, pudiera suceder que la aprobación de una determinada actuación regulatoria estuviera justificada, con carácter general, en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y al mismo tiempo no ser adecuada si algunas de las exigencias u obligaciones que contemplara no resultasen estrictamente necesarias o fueran desproporcionadas.

¹⁴ El principio de simplificación de cargas implica que “la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 20/64



En este sentido, es preciso recordar que los requisitos o límites concretos, además de necesarios y proporcionados, también deberán guardar relación o coherencia con las razones que justifican la exigencia de la misma, tal y como resulta de la literalidad del artículo 5.2 de la LGUM.

Asimismo, debe asegurarse que no incluye requisitos de acceso o ejercicio que pudieran comportar actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación en el sentido señalado por el artículo 18 de la LGUM. Es decir, ha de garantizarse que los distintos requisitos y medios de intervención administrativa previstos en el PD respondan a los principios de una buena regulación económica.

Debe tenerse en cuenta que, para la efectiva aplicación de estos principios, la LGUM establece unos mecanismos para la protección de los operadores económicos en los artículos 26 y 28, a través de los cuales los operadores podrán reclamar o informar a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM)¹⁵, si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones o disposiciones de una administración pública contrarias a los principios de la LGUM.

Igualmente, CNMC está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a disposiciones, actos o actuaciones administrativas que se consideren contrarias a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente (artículo 27 de la LGUM). Ello, asimismo, sin perjuicio de la facultad conferida a la CNMC y a las autoridades autonómicas de competencia para impugnar judicialmente los actos y disposiciones administrativas obstaculizadoras de la competencia, de acuerdo con lo previsto en la legislación de defensa de la competencia¹⁶.

Sobre la base de lo anterior, este Consejo realizará el análisis del presente proyecto normativo en aplicación de los citados principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia efectiva, de manera que se puedan hacer compatibles estos objetivos con los intereses generales perseguidos por la norma.

6.2. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto

A las consideraciones generales efectuadas, deben sumarse las que, sin afán de exhaustividad, resultan del análisis pormenorizado del proyecto normativo, al objeto de que la intervención proyectada pueda ser lo más eficiente posible, se adecúe a los principios de mejora de la regulación económica recogidos, entre otras normas, en la LGUM y, en definitiva, sea favorecedora de la competencia efectiva en los mercados.

Si bien, antes de su examen detallado, frente a la ausencia de una iniciativa reguladora de ámbito estatal tendente a la actualización de la normativa taurina que dé respuesta al mandato previsto en el artículo 5.2 c) de la Ley 18/2013, de 12 de diciembre, se ha de alabar la proactividad y el esfuerzo de la administración autonómica andaluza para la elaboración de una norma propia, con la intención de actualizar el reglamento taurino andaluz y de contribuir a la mejora de la regulación del sector. En tal sentido, el proyecto analizado

¹⁵ Esta Secretaría, dependiente de la Subdirección General de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, se encarga, entre otras funciones, de tramitar los procedimientos de reclamación e información de los operadores económicos, consumidores, usuarios o de las organizaciones que los representan, interpuestos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

¹⁶ Artículo 13 de la LDC y artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 21/64



trata de ser una propuesta integradora y coherente con el marco normativo estatal vigente, ajustándose a sus esquemas conceptuales básicos, tanto teóricos como competenciales.

En particular, se valora positivamente que se articulen medidas tendentes a la modernización del procedimiento de obtención de la correspondiente autorización de los espectáculos taurinos, previendo su tramitación electrónica, en adaptación al régimen dispuesto en la Ley 39/2015.

También merecen una valoración positiva las medidas destinadas a simplificar, ahorrar cargas y racionalizar la estructura de costes de la actividad económica, tales como la reducción del número de veterinarios de servicio en los espectáculos que no den muerte a la res, o la posibilidad de efectuar análisis aleatorios “post mortem” en las plazas que no sean de primera o segunda categoría, o la novedad consistente en la previsión de un único reconocimiento para las plazas de toros portátiles y en las que no cuenten con corrales o chiqueros, que se hará con anterioridad a la hora fijada para el sorteo, una medida destinada a agilizar y facilitar la celebración de los espectáculos.

Desde la óptica de innovación del sector, se valora positivamente el que se regule la posibilidad de utilizar elementos materiales de la lidia que mejoren los ya existentes, gracias a los avances de la técnica.

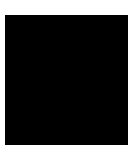

Asimismo, desde el punto de vista de la demanda de los espectáculos públicos, también se considera positiva la introducción de ciertas medidas, como la mejora efectuada en la regulación de los supuestos que dan derecho a devolución del importe de las entradas, como garantía de los derechos de los espectadores. Y el que se haya recogido expresamente que las ambulancias puedan estar destinadas tanto a la asistencia de las personas actuantes y participantes como del público espectador en general, o la obligación de dar publicidad en el cartel anunciador a aquellos casos en los que se haya exceptuado el sorteo de los lotes de reses.

6.2.1. Sobre la ordenación de los espectáculos taurinos operada en el proyecto normativo

Resulta interesante que se tenga en cuenta por parte de la Consejería promotora de la norma que el establecimiento de ciertas determinaciones que puedan implicar mayores obstáculos o barreras para los operadores económicos que quieran establecerse o desarrollar su actividad en la CC.AA de Andalucía, en comparación con el régimen previsto en el resto de Comunidades Autónomas puede propiciar una fragmentación del mercado español.

A tal efecto, se aconseja que se evalúe la iniciativa normativa, con la finalidad de evitar aquellas restricciones innecesarias, desproporcionadas o no adecuadas para poder alcanzar los fines perseguidos y en su caso, eliminar aquellos aspectos regulatorios que resulten injustificadas conforme a los principios recogidos en la LGUM, especialmente a los de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones (artículo 5) y simplificación de cargas (artículo 7).

Adicionalmente, y sin perjuicio de las singularidades inherentes a la variada tipología de espectáculos taurinos existentes en nuestro país, se podría plantear realizar un ejercicio de revisión y simplificación en cuanto a los requisitos y criterios establecidos por las distintas CC.AA., siempre que no se vulnere la normativa de competencia, en determinadas actividades económicas involucradas en la celebración de los

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 22/64	



espectáculos públicos en el seno de la correspondiente Conferencia Sectorial, al objeto de evitar exigencias o requisitos que puedan ser simplificados, minimizados o unificados, en aras de un entorno regulatorio más eficiente y favorable al desarrollo de las actividades económicas.

Singularmente, en este marco de cooperación se podrían adoptar unos estándares de protección equivalentes a los efectos de que los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier parte del territorio español puedan ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional, en los términos previstos en los artículos 12 y 4 de la LGUM,^{17 18} y también en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.2.d) de la Ley 18/2013, de 12 de diciembre. No en vano, este último precepto conmina al “impulso de normas y actuaciones que fomenten el principio de unidad de mercado, responsabilidad social y libertad de empresa en el ámbito de la tauromaquia, en consideración a los beneficios económicos, sociales y medioambientales que esta actividad genera”.

6.2.2. Sobre la definición, características, clasificación de las plazas de toros de Andalucía y las condiciones exigibles

- **En cuanto a las características y condiciones de las plazas de toros en general**

El proyecto normativo mantiene la tipología vigente de las plazas de toros, diferenciando entre: i) permanentes; ii) no permanentes; iii) portátiles; y iv) de esparcimiento.

En la norma proyectada, como aspecto novedoso, se introducen algunas modificaciones en la definición y características de las instalaciones de las plazas de toros, así como en las condiciones que deberán reunir cada una de ellas.

¹⁷ “Artículo 12. Cooperación en el marco de las conferencias sectoriales.

1. A través de las conferencias sectoriales, las diferentes autoridades competentes analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en esta ley y establecer marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones. El trabajo de estas conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos que, a través de una consulta a sus entidades representativas, participarán, en su caso, en la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado y de los ámbitos que requieren un análisis de la normativa vigente, en línea con lo establecido en esta ley.

2. En particular, las conferencias sectoriales analizarán las condiciones y requisitos requeridos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como los relativos a la distribución y comercialización de productos, e impulsarán los cambios normativos y reformas que podrán consistir, entre otros, en:

a) Propuestas de modificación, derogación o refundición de la normativa existente, con el fin de eliminar los obstáculos identificados o hacer compatibles con esta ley aquellas normas que incidan en la libertad de establecimiento y de libre circulación de bienes y servicios.

b) Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, en materias que son competencia autonómica y local de acuerdo con los principios contenidos en esta ley. En particular, adopción de estándares consolidados equivalentes a los efectos de que los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier parte del territorio español puedan ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional.

c) Adopción de otras medidas, tales como planes de actuación que versen sobre las materias analizadas con el fin de eliminar los obstáculos identificados de acuerdo con los principios de esta ley.
(...)”

¹⁸ “Artículo 4. Principio de cooperación y confianza mutua.

(...)Cuando, en relación con una actividad económica concreta, existan normas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar de protección equivalente en diferentes lugares del territorio español, las autoridades competentes velarán porque un operador económico legalmente establecido en cualquier parte del territorio español pueda ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional.”

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 23/64



Sobre este último aspecto, el artículo 4.3, con carácter general, recoge que sin perjuicio de lo previsto en los artículos siguientes, las plazas de toros deberán reunir las condiciones técnicas para garantizar la seguridad de personas y bienes, de conformidad con la normativa vigente, particularmente en cuanto a las condiciones de solidez de las estructuras y funcionamiento de las mismas, accesos y salidas de evacuación, las medidas de prevención y protección contra incendios y otros riesgos colectivos, eliminación de barreras arquitectónicas, así como las condiciones de salubridad e higiene”.

Específicamente, interesa subrayar que en los artículos 5, 7, 8 y 9 se detallan los requisitos técnicos exigibles a las instalaciones permanentes, no permanentes, portátiles y de esparcimiento, respectivamente.

A este respecto, en virtud del principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM y del principio de cooperación y confianza mutua del artículo 4 de esta misma Ley, podría valorarse la posibilidad de revisar los criterios y requisitos establecidos por las distintas CC.AA., al objeto de simplificar la legislación vigente y eliminar todos aquellos requisitos que sean innecesarios.

En este sentido, mediante las conferencias sectoriales, se podría estudiar la posibilidad de adoptar unos estándares de protección equivalente en todo el territorio nacional que permitan hacer compatibles la salvaguarda de los diferentes objetivos de interés públicos concurrentes con la libre iniciativa económica. Todo ello para impulsar un marco regulatorio eficiente que facilite la actividad de los operadores económicos en este ámbito, al amparo de lo dispuesto en los artículos 12 y 4 de la LGUM, y también en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.2.d) de la Ley 18/2013, de 12 de diciembre.



- **En cuanto a las características de las plazas de toros permanentes**

En particular, cabe llamar la atención sobre el elevado nivel de exhaustividad en el amplio catálogo de requisitos y condiciones que caracterizan a las plazas de toros permanentes, de conformidad con el régimen establecido en el artículo 5.

En líneas generales, con dichas exigencias, se pretende garantizar la protección de la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, como RIIG concurrente en este caso. Tales condiciones, que tienen carácter obligatorio —con algunas salvedades en las que se flexibiliza su cumplimiento bajo determinados presupuestos— abarcan aspectos de muy diversa índole. Entre ellos abundan los requisitos estructurales y equipamientos asociados a los diferentes elementos constitutivos de dichas plazas (ruedo, barreras, callejón, muro de sustentación, corrales, chiqueros, patio de caballos, patio de arrastre y habitación o sala reservada para el mayoral de la ganadería o plaza en las de 1ª o 2ª categoría), y también se exige en estas plazas, contar con instalaciones sanitarias y servicios médicos-quirúrgicos.

Si bien es cierto que se aprecia una mejora técnica a la hora de definir estas características con respecto a la redacción primigenia de la norma, sin embargo, en la nueva regulación autonómica, se aprecian algunos requisitos técnicos más exigentes que en el reglamento vigente, como sucede con la nueva redacción del artículo 5.2.e), relativa a los corrales.

Téngase en cuenta que, en general las condiciones previstas tienen carácter obligatorio, apreciándose modulaciones puntuales en el caso de las plazas de toros permanentes de tradición histórica con diámetro

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 24/64	



reducido o bien en las plazas de carácter histórico en las que no sea técnicamente posible la adaptación a las disposiciones precedentes u otras aplicables en materia de seguridad, en las que se flexibiliza su cumplimiento bajo determinados presupuestos: plazas de tercera categoría (por ejemplo, en relación a los corrales, tan solo se prevé la obligatoriedad del número mínimo de tres en las plazas de toros permanentes de primera y segunda categoría, de lo que se deduce que en las de tercera no se exige dicho número). Por otra parte, en las plazas de nueva construcción y en aquellas existentes en las que sea técnicamente posible su instalación, en los callejones se dispondrá de un espacio de almacenaje o depósito de los materiales de uso habitual en los espectáculos taurinos.

Nótese que los requerimientos exigidos constituyen trabas tanto económicas como administrativas e incrementan exponencialmente los costes regulatorios para los operadores económicos y la propia Administración, al tratarse de extremos sujetos a ulterior control e inspección por parte de otras autoridades competentes.

En tal sentido, además del principio de simplificación de cargas (artículo 7 de la LGUM), en cualquier caso, los requisitos establecidos, así como el diferente grado de exigencia de los mismos en función de la tipología de plaza (como sucede, por ejemplo, en el supuesto de las plazas históricas) podrán considerarse acordes con el principio de necesidad y proporcionalidad, en la medida en que estén vinculados con la salvaguarda de una RIIG de las establecidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y sirvan al objetivo pretendido restringiendo o distorsionando lo menos posible la actividad económica.

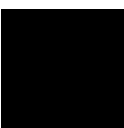

• Clasificación de las plazas de toros permanentes

El artículo 6 del proyecto normativo clasifica por categorías las plazas de toros permanentes. En concreto:

- Otorga la consideración de primera categoría a la Real Maestranza de Caballería de Sevilla, la de Los Califas de Córdoba y la Malagueta de la ciudad de Málaga.
- Identifica como plazas de segunda categoría las de Almería, Algeciras, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Granada, Huelva, Jaén y Linares.
- Y califica como plazas de tercera categoría las restantes plazas de toros permanentes existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía o que pudieran construirse en el futuro.

La clasificación de las plazas de toros permanentes planteada sigue, en esencia, los criterios referenciados en el reglamento estatal, como la tradición o el número de espectáculos taurinos.

No obstante, desde el punto de vista de la política de competencia, dicha clasificación conlleva tratamiento diferencial entre operadores económicos, pudiendo las de primera y segunda categoría atraer eventos de mayor perfil y, por ende, generar más ingresos, mientras que las de tercera categoría carecerían de esas ventajas competitivas. Por ello, se recomienda su evaluación conforme a los principios de neutralidad competitiva, necesidad y proporcionalidad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 25/64	



En este sentido, hay que indicar que existen otras alternativas reguladoras en Derecho comparado, en las que los cosos se clasifican según las características técnicas de las instalaciones y aforos¹⁹.

A mayor abundamiento, el artículo 6.1 c) del proyecto normativo andaluz intensifica aún más los efectos derivados de esa disparidad de tratamiento entre los operadores económicos encargados de explotar las distintas plazas de toros. En concreto, al determinar que las plazas permanentes que puedan construirse en Andalucía en el futuro se clasificarán directamente como de tercera categoría, con independencia de las características técnicas de la instalación, el aforo previsto u otros requisitos que la hagan merecedora no sólo de un mejor posicionamiento comercial, sino de la aplicación por igual de las normas a los nuevos que a los ya establecidos.

Ténganse en cuenta, por otra parte, que el artículo 5.3, al definir las características de las plazas de toros permanentes, incluye una previsión para las plazas de carácter histórico que no puedan adaptarse a las estrictas exigencias de infraestructuras y equipamientos, a las que se les permitirá seguir operando bajo ciertas condiciones. Dicha medida incide también sobre la libre competencia, al conferir un tratamiento diferente entre operadores económicos del que se derivan ventajas competitivas.

Además de lo ya indicado, cabe resaltar que a lo largo del articulado del texto reglamentario en tramitación²⁰ se advierten numerosas previsiones que implican una cierta asimetría regulatoria, según se trate de plazas de primera y segunda categoría, por una parte, o de tercera, por otra.

Por último, en la Disposición transitoria primera se establecen las condiciones para la celebración de espectáculos de las plazas de toros permanentes de tradición histórica con diámetro reducido, considerando como tales a las de antigüedad superior a 65 años a la entrada en vigor del reglamento. Esta regulación conlleva para las plazas históricas una dispensa del cumplimiento de los requisitos generales exigidos; si bien, la celebración de espectáculos en tales cosos se condiciona a que obtengan una certificación del Ayuntamiento sobre el cumplimiento de los medios de intervención que correspondan y al informe favorable de las asociaciones más representativas de los profesionales taurinos y de las ganaderías de lidia. La certificación municipal y los informes tendrán una validez no superior a cinco años desde su emisión. En conexión con esta última previsión, además de su incidencia sobre la libre competencia por los

¹⁹ Este el caso del Decreto 183/2008, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos del País Vasco. O, por citar otros dos ejemplos, el Decreto 57/2008, de 21 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General Taurino de la Comunidad de Castilla y León, y el Decreto 223/2004, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos.

²⁰ Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse los siguientes aspectos donde se observa este trato normativo asimétrico:

- I. Características de las plazas de toros permanentes (artículo 5).
- II. Enfermerías y servicios médico-quirúrgicos (artículo 10.7).
- III. Requisitos para la autorización de espectáculos taurinos (artículo 16)
- IV. Número de alguacilillos (artículo 26.1).
- V. Peso de las reses y otras características (artículo 29).
- VI. Antelación mínima con la que las reses deben estar en las plazas (artículo 32).
- VII. Desembarque, pesaje y estancia de las reses en la plaza (artículo 33.3).
- VIII. Señalamiento de las reses (artículo 34)
- IX. Primer reconocimiento (artículo 35).
- X. Realización de reconocimientos «post mortem» y de análisis aleatorios «post mortem» de inspección y control (artículo 40).
- XI. Puntillero profesional (artículo 58).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 26/64	



motivos ya señalados, llama la atención que el carácter histórico de los cosos se fije en 65 años, en lugar de fundamentarse en criterios objetivos, como los establecidos en la normativa protectora de los bienes del patrimonio histórico y cultural.

En atención a todo lo expuesto, se recomienda que se analice y justifique en el expediente de elaboración normativa, con arreglo a los principios de buena regulación económica, las previsiones recogidas en los artículos 5.3 y 6, en la Disposición transitoria primera, así como de aquellas diferenciaciones incluidas en el texto reglamentario que sean susceptibles de ocasionar desventajas comparativas para los operadores económicos de unas y otras categorías de plazas. Ello para garantizar su adecuación a los criterios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y neutralidad competitiva.

En tal sentido, partiendo de la declaración legal de la tauromaquia como bien integrante del patrimonio histórico y cultural, en tanto que actividad enraizada en nuestra historia y su acervo, y, al ser las plazas de toros, en sus distintas configuraciones físicas, elementos integrantes del patrimonio cultural ligado a la tauromaquia, concurrirían RIIGs, como puedan ser la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional o los objetivos de la política social y cultural²¹.

Sin embargo, aun asumiendo que los objetivos de interés público concurrentes pudieran justificar la necesidad de adoptar determinadas medidas limitativas de las actividades económicas, habrá de razonarse, en cualquier caso, su idoneidad para alcanzar los fines y justificar que otro tipo de medidas menos restrictivas no eran posibles para atender adecuadamente a la protección de las posibles RIIGs invocadas.



- **En cuanto a las plazas de toros portátiles**

En el artículo 8.1 se recoge lo que ha de entenderse por plazas de toros portátiles, definiéndolas como “instalaciones de perímetro cerrado, de carácter eventual, construidas mediante estructuras desmontables y trasladables a partir de elementos de madera, metálicos o sintéticos, con la adecuada solidez para albergar la celebración de espectáculos taurinos”. Con relación a sus características, el proyecto precisa que, además, “en estas plazas se instalarán, en todo caso, un mínimo de ocho burladeros interiores”.

En dicho precepto se especifica, igualmente, que “los requisitos, categorías, inscripción, inspección, autorización y funcionamiento de este tipo de instalaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía se regirán por su normativa específica, en lo que no contradiga a este Reglamento”. En particular, dicha referencia ha de entenderse al Decreto 143/2001, de 19 de junio, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles.

A propósito de la regulación incluida en el presente proyecto normativo sobre las plazas de toros portátiles, este Consejo quiere manifestar su posicionamiento a favor de las medidas contenidas en el citado PENTAURO, dentro del programa dedicado a las plazas de toros —cuyo objetivo general es mejorar las condiciones de los recintos para la celebración de los espectáculos taurinos—, referida a la homologación de las plazas portátiles. Para facilitar su comprensión, se reproduce la descripción de dicha medida:

²¹ La Directiva de Servicios recoge en el considerando 11 su no interferencia con las medidas adoptadas por los Estados miembros con arreglo al Derecho comunitario, “relativas a la protección o la promoción de la diversidad cultural”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 27/64	



“Acordar con las Comunidades Autónomas un procedimiento de homologación en la fabricación de plazas de toros portátiles, en virtud del cual se certifique por un organismo de control o administrativo, que las plazas homologadas cumplen con las características taurinas propias de su naturaleza y con las condiciones y requisitos del Código Técnico de la Edificación y que pueden instalarse en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las autorizaciones y controles municipales y autonómicos pertinentes”.

• **En cuanto a las plazas de toros de esparcimiento**

En el artículo 9 se contiene la regulación de las plazas de toros esparcimiento. Respecto de dichos recintos, cabe destacar que, tanto su definición como su régimen jurídico se ajusta, en líneas generales, a la regulación dispuesta en el vigente reglamento taurino autonómico andaluz.

No obstante, a los efectos del presente informe, interesa destacar la regulación contenida en el artículo 9.2, referida específicamente a “las plazas de toros de esparcimiento que se encuentren agrupadas a instalaciones de hostelería, esparcimiento o ganaderas”.

En concreto, en dicho precepto se indica que las mismas podrán albergar la suelta de reses para recreo de los asistentes a puerta cerrada, sin la consideración jurídica de espectáculo público ni de festejo taurino popular. Esta última precisión se introduce novedosamente en el proyecto analizado.

Al hilo de lo anterior, se valora positivamente que, en tales recintos se exima expresamente en la norma de la necesidad de “obtener una autorización de la Administración de la Junta de Andalucía”.

Sin embargo, cabe hacer notar que en el artículo 9.2 se incluye un extenso listado de condiciones para posibilitar la suelta de reses a puerta cerrada en dichas instalaciones, en el que se incluyen aspectos de muy diversa naturaleza. En particular, se hace mención a las siguientes exigencias:

- “a) Contar la instalación con la documentación que acredite que se ha sometido a los medios de intervención municipal que correspondan.
- b) Estar dotada de las medidas de seguridad para las asistentes establecidas en la normativa vigente.
- c) Durante la celebración ocasional de sueltas de reses o exhibiciones de tareas ganaderas habituales con la ganadería de lidia deberán dotarse de una ambulancia y la presencia de un médico y un diplomado o graduado universitario en enfermería para atender posibles contusiones o heridas.
- d) No podrán intervenir menores de dieciséis años en la suelta de reses.
- e) Se lidiarán reses de un año de edad e inferior a tres y no se les podrá dar muerte en presencia de público, ni ocasionarles cualquier tipo de maltrato animal.
- f) Durante la celebración ocasional de sueltas de reses a puerta cerrada, deberá encontrarse en vigor una póliza de seguro de responsabilidad civil con las condiciones previstas en el artículo 14 de este reglamento para una plaza de toros permanente.
- g) No podrá llevarse a cabo ningún tipo de publicidad específica del evento”.

Sobre este particular, cabe destacar que se aprecian disparidades reguladoras entre las distintas CC.AA. en lo referente a la suelta de reses a puerta cerrada en estas instalaciones.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 28/64	



Téngase en cuenta que en la normativa estatal no están contempladas expresamente la modalidad de plazas de toros de esparcimiento.

Al objeto de favorecer la competencia, la unidad de mercado y de evitar la introducción de barreras injustificadas a la actividad económica, se recomienda que el establecimiento de dichos requisitos se analice a la luz de los principios de la LGUM, muy particularmente del principio de necesidad y proporcionalidad (artículo 5) y simplificación de cargas (artículo 7), dado que tales exigencias y obligaciones pueden suponer mayores obstáculos para los operadores económicos que quieran desarrollar su actividad en Andalucía, en comparación con el régimen previsto en el resto de CC.AA.

En particular, merece hacer una especial mención al requisito recogido en la letra g), relativo a la imposibilidad de llevar a cabo publicidad específica del evento, dado que ello comporta una restricción a la competencia. Así pues, la publicidad es una de las herramientas fundamentales de competencia de los operadores económicos para diferenciar sus servicios en el mercado, por lo que cualquier restricción ha de quedar debidamente justificada. A este respecto, cabe recordar que las leyes que regulan los aspectos relativos a la publicidad son la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y las leyes especiales que regulan determinadas actividades publicitarias, tal como establece el artículo 1 de la Ley General de Publicidad. Por ello, debe evitarse el establecimiento de restricciones a la publicidad que vayan más allá de lo dispuesto en la citada Ley, a fin de no introducir limitaciones a la capacidad competitiva de los operadores económicos, cuando éstas no sean necesarias o sean desproporcionadas.



- **En cuanto a las enfermerías y servicios médico-quirúrgicos**

El artículo 10 del PD regula, con una mayor concreción que el vigente Reglamento de Espectáculos Taurinos, las instalaciones y los servicios médicos de los que deben disponer las plazas de toros y refuerza los mínimos exigibles para las instalaciones de enfermería y los servicios médico-quirúrgicos de las instalaciones.

Tanto la Ley 10/1991, de 4 de abril como el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos prevén que la reglamentación de las instalaciones y servicios sanitarios se establecerán conforme a la legislación general de sanidad.

Por lo que respecta a la normativa sanitaria, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, encomienda a la Administración del Estado, sin menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas, «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», cuya aprobación, con carácter general y básico, ha de realizarse por el Gobierno mediante Real Decreto.

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 determina, con carácter general, los requisitos y condiciones técnicas que deben reunir los servicios e instalaciones sanitarias, a fin de establecer unas características comunes a todos ellos, posibilitando, no obstante, la introducción de otros adicionales o complementarios que se consideren oportunos o especialmente indicados.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 29/64	



En este sentido, se recuerda que debe evaluarse la introducción de requisitos o condiciones adicionales que no estén recogidos en la normativa estatal o que sean nuevos con respecto a los actualmente existentes conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

Especialmente, cabe resaltar aquellos requisitos referidos a las estancias o a las dependencias de la enfermería, la distribución de las mismas en áreas diferenciadas o la disposición de ciertos elementos, como la limpieza, desinfección y dotación que sean difíciles de cumplir en determinados casos. De no poderse acreditar su necesidad y, fundamentalmente su proporcionalidad, se debería replantear su exigencia.

Se observa, al respecto, que el centro promotor de la norma ha tenido en cuenta las especificidades de las plazas de toros de tercera categoría que no tengan instalaciones fijas destinadas a enfermería y, en todo caso, las portátiles, a la hora de eximirlos de su cumplimiento.

No obstante, si la fundamentación de la adopción de estos nuevos requisitos de las instalaciones sanitarias es la protección de la salud de los profesionales intervinientes en el espectáculo, se recomienda que se motive en el expediente el criterio diferencial empleado, especialmente en el supuesto de las plazas de tercera, en términos de necesidad y proporcionalidad.

6.2.3. Sobre la exigencia de garantías y seguros en la organización de espectáculos taurinos



El capítulo IV del PD, denominado “Garantías y seguros”, regula la garantía indefinida, aval o seguro de caución que deben constituir los operadores para responder de las obligaciones que puedan derivarse de la organización de espectáculos y festejos taurinos en Andalucía y los seguros que han de contratar con carácter previo a la autorización de tales eventos.

El importe único de la garantía prevista en el artículo 13 para responder de las obligaciones que puedan derivarse de la organización de espectáculos taurinos, especialmente de las sanciones pecuniarias por infracciones administrativas, se cifra en 25.000 euros.

Además, el PD contempla, en su artículo 14, la obligación de que la persona o entidad organizadora del espectáculo contrate un seguro de responsabilidad civil para cubrir los posibles daños personales y materiales ocasionados a espectadores o terceras personas durante el evento. Ello, de conformidad con el artículo 14.c) de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía y como requisito previo para su autorización.

A ese seguro se suma la obligación adicional de contratar otro de accidentes, que cubra riesgos de muerte, invalidez y gastos sanitarios, cuando se prevea en el espectáculo taurino la intervención de personas no profesionales.

Los capitales mínimos que el seguro obligatorio de responsabilidad civil deberá cubrir para responder por daños personales con resultado de muerte e invalidez absoluta permanente oscilan entre los 350.000€ y los 900.000€, dependiendo del tipo de plaza —permanente, no permanente o portátil— y el aforo que tenga autorizado el evento.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 30/64	



Si bien el órgano proponente destaca en la parte introductoria del PD que el reglamento modifica los importes de las sumas exigidas en los seguros de responsabilidad civil en alguno de sus tramos y las pólizas de accidentes para hacer más asequible la organización de estos espectáculos, cabe efectuar algunas observaciones.

En primer lugar, conviene recordar que el artículo 21.1 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre dice que “se podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario. La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto”.

La cobertura legal del precepto propuesto en el PD taurino la proporciona la Ley 13/1999, de 15 de diciembre. Esta regula en su artículo 14.c) la obligación de las empresas, sus directivos y empleados de responder de los daños o perjuicios originados por la celebración y organización del espectáculo o actividad recreativa. Ello, “en la forma establecida en la normativa de aplicación”. Y a tales efectos, “las empresas estarán obligadas a concertar el oportuno contrato de seguro de responsabilidad civil en los términos que reglamentariamente se determinen”.

Se recuerda, no obstante, que a la luz de la mencionada Ley 17/2009, esa garantía deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto, de manera que no se fijen unas sumas aseguradas excesivas, porque supondría una carga administrativa injustificada para los operadores económicos.

En la documentación que acompaña al expediente de la norma no se aprecia la motivación que fundamentaría las cuantías que debe cubrir el seguro (de los 350.000€ a 900.000€) y la proporcionalidad entre los daños y los riesgos.

Las recomendaciones sobre la adecuación y proporcionalidad de las pólizas son aplicables también al artículo 9.2 f) del PD, respecto de los seguros que deben suscribir los organizadores de sueltas ocasionales de reses a puerta cerrada.

Cabe un último apunte sobre el alcance de las garantías y seguros propuestos. La obligación de constituir una garantía de 25.000€ para responder de las obligaciones que puedan derivarse de la organización de espectáculos taurinos puede representar una barrera de entrada al mercado, especialmente significativa para pequeñas empresas o nuevos organizadores de espectáculos taurinos que deseen acceder al mercado. El PD está estableciendo la obligación de efectuar un depósito ante la Administración meramente por operar en ese mercado y por si da pie a infracciones del Reglamento. Sin embargo, no se aprecia en el expediente normativo una justificación de la exigencia de dicha garantía.

Por ende, la consejería competente deberá evaluar si los límites establecidos a la libertad de empresa son necesarios, proporcionados y adecuados para alcanzar los objetivos que persigue la norma.

Y, si bien es cierto que el artículo 12 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre establece que “reglamentariamente se determinarán las condiciones, garantías o fianzas y requisitos que han de cumplirse y prestarse en los espectáculos públicos”, el órgano proponente de la norma debe evaluar si esa

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 31/64



posibilidad que le permite la ley de forma general cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad.

Un análisis 'ex ante' de los eventuales costes y beneficios de exigir esa garantía, y sus potenciales efectos anticompetitivos sobre los operadores a los que puede retraer, le permitirá moderarla o suprimirla.

Si el órgano proponente del reglamento concluye que la restricción no es admisible, deberá eliminar la referencia del artículo 14 e igualmente la obligación de acreditar la garantía ante la Administración prevista en el artículo 12, sobre el registro de empresas de espectáculos taurinos de Andalucía.

La misma recomendación se predica del artículo 16.1 d), que establece los requisitos para la autorización de espectáculos taurinos. Entre ellos se solicita la referencia del registro en la Caja de Depósitos de la garantía.

Por último, ha de tenerse en cuenta que la exigencia de las garantías y seguros de responsabilidad civil recogidos en la presente norma habrá de respetar la previsión del artículo 18.2, letra d) de la LGUM, que prohíbe expresamente exigir un seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente a operadores ya cubiertos con una garantía comparable en el lugar donde tenga su residencia o establecimiento.



6.2.4. Sobre la autorización de los espectáculos taurinos, los requisitos exigidos y la tramitación del procedimiento

El artículo 15 del PD somete a un régimen de autorización previa la celebración de cualquier espectáculo taurino. Por su parte, el artículo 16 determina los requisitos exigidos para su obtención y el artículo 17 se refiere a la tramitación del procedimiento. Asimismo, se sujeta a autorización administrativa los tentaderos públicos (artículo 68), el espectáculo de recortadores (artículo 69) y los espectáculos de *forçados* (artículo 70).

Tanto en el preámbulo de la norma objeto de análisis como en la documentación del expediente normativo se señala como uno de los fines perseguidos, el de agilizar el procedimiento de autorización previa de los espectáculos taurinos mediante la eliminación de trámites innecesarios y la simplificación de la documentación, adaptando los requisitos de administración electrónica y simplificación del procedimiento.

En esta misma línea, uno de los objetivos generales del PENTAURO se centra en la reducción de las cargas que soportan a los organizadores de los festejos taurinos y sectores profesionales del mundo taurino como consecuencia de la normativa y procedimientos actualmente en vigor, en el marco del Plan de reducción de cargas administrativas en ejecución de la normativa comunitaria y el cumplimiento de las medidas relativas al principio de unidad de mercado. Y, para ello, plantea como una de las medidas, la de estudiar los procedimientos que afectan a los organizadores de festejos taurinos, con objeto de detectar las cargas administrativas susceptibles de ser eliminadas y proceder posteriormente a su supresión; así como la eliminación de duplicidades en los registros taurinos.

A tal efecto, sería conveniente que se efectuara una revisión de los medios de intervención y requisitos exigidos por las distintas CC.AA. en el marco de la respectiva Conferencia Sectorial, como se viene señalando a lo largo del presente informe, cuidando siempre que se cumpla la normativa de competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 32/64	



Dicho lo anterior, en el caso que nos ocupa, tras un análisis de la regulación propuesta se observa que, a pesar de la intención puesta de manifiesto por el órgano tramitador de la norma de reducir o eliminar ciertos trámites innecesarios para avanzar en la simplificación y agilización del procedimiento objeto de análisis, se contemplan aspectos que merman el alcance del objetivo de la propuesta normativa.

Se analizan a continuación determinadas cuestiones que merecen una consideración en términos de competencia y mejora de la regulación de las actividades económicas.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que todas las consideraciones realizadas en este apartado les resultarán igualmente extensibles a las autorizaciones administrativas requeridas para los tentaderos públicos (artículo 68), los espectáculos de recortadores (artículo 69) y los espectáculos de *forçados* (artículo 70).

- **En cuanto al régimen de autorización establecido para los espectáculos taurinos**

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, dado que exige un acto expreso o tácito de la autoridad competente que debe realizarse con carácter previo al inicio de la actividad. Por el contrario, la declaración responsable y la comunicación suponen regímenes de control ex post que resultan menos restrictivos para el inicio o desarrollo de la actividad económica.

Por ello, la exigencia de autorización debe cumplir con una serie de requisitos previos descritos en el artículo 17.1 de la LGUM, principalmente:

- Que venga establecida en una norma con rango de ley.²²
- Que aparezca motivada de manera suficiente en la ley que la establezca.
- Que en dicha motivación se ponga de manifiesto la concurrencia del principio de necesidad y proporcionalidad. Así, cuando esté justificada por alguna de las RIIG tasadas de orden público, seguridad pública, salud pública y protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, éstas no puedan salvaguardarse con la presentación de una declaración responsable o de comunicación, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. La misma consideración procede respecto a las instalaciones, bienes o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico.

En el caso que nos ocupa, el órgano tramitador de la norma²³ invoca como RIIG que justifican la autorización de los espectáculos taurinos: el orden público, la seguridad pública y la salud pública, e identifica como normas de rango legal de la que trae consecuencia, la Ley 10/1991, de 4 de abril (artículo 11.2.b) y la Ley

²² Salvo que la autorización venga exigida por una norma de la Unión Europea o por un Tratado Internacional, en cuyo caso, podrá estar prevista por una norma de rango inferior a la ley.

²³ En el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía que ha sido remitido a esta Agencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 33/64	



13/1999, de 15 de diciembre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (artículo 5.7). En el precitado Anexo II no se especifica la justificación de la medida conforme al principio de proporcionalidad.

Conviene partir de la premisa de que tanto la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos como su desarrollo reglamentario, Reglamento de Espectáculos Taurinos, aprobado por Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, diferencian entre aquellos espectáculos taurinos que precisan de una autorización administrativa para su celebración de los que pueden celebrarse con una mera comunicación.

En concreto, el artículo 26 del Reglamento estatal de Espectáculos Taurinos establece que, para la celebración de espectáculos taurinos en plazas permanentes bastará en todo caso con la mera comunicación por escrito y para el resto de los casos será exigible la autorización previa²⁴.

En esta misma línea, el artículo 11.2 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, al que alude el órgano promotor de la norma en el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016, establece que corresponde a los gobernadores civiles, no solo la autorización de la celebración de los demás espectáculos taurinos y la apertura y funcionamiento de recintos de entretenimiento con reses bravas y escuelas taurinas, sino la de recibir las comunicaciones de los promotores de los espectáculos taurinos que no necesiten autorización previa para su celebración y comprobar que concurren las condiciones y requisitos establecidos.

Así, conforme la legislación estatal en materia de espectáculos taurinos, la sujeción al régimen de autorización o de comunicación vendrá determinada por el tipo del recinto, permanente o no, en el que vaya a celebrarse el espectáculo taurino.

Sin embargo, conforme a la legislación autonómica de espectáculos públicos, en particular el artículo 5.7 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, se someten a autorización previa todos los espectáculos taurinos en sus diferentes modalidades.

De este modo, la normativa autonómica en materia de espectáculos públicos exige la autorización para la celebración de espectáculos taurinos, a diferencia de las previsiones legalmente establecidas en la materia.

Cabe poner de manifiesto que en Derecho comparado, la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco²⁵, reduce las actividades sujetas a autorización, considerando que para los supuestos que se determinen reglamentariamente bastará una comunicación.

También, la Ley 9/2017, de 3 de agosto, en el caso de las Islas Baleares, en la legislación de espectáculos públicos ha introducido la figura de la declaración responsable como medio de intervención administrativa alternativo al del régimen de autorización. En concreto, la citada Ley 9/2017 establece que la empresa promotora del espectáculo taurino presentará una declaración responsable de inicio y ejercicio de la actividad ante el Ayuntamiento correspondiente. En dicha declaración, la empresa o entidad promotora

²⁴ Artículo 2 de la Ley 10/1991, de 4 de abril y artículo 26 del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos.

²⁵ Según el artículo 31.3 d) requieren de autorización administrativa previa: los espectáculos y festejos taurinos, salvo en los casos en los que reglamentariamente se establezca la previa presentación de comunicación previa ante la misma.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 34/64



indicará que reúne todos los requisitos exigidos en esta ley y en el resto de normativa de aplicación, con mención específica de cada una de las sectoriales afectadas que dispone para llevar a cabo la actividad.

Por estos motivos, al evidenciarse que existen otras regulaciones y medidas alternativas que permiten alcanzar los mismos objetivos de interés general de una manera menos distorsionadora o restrictiva para el desarrollo de las actividades económicas, se considera necesario que el órgano proponente de la norma valore, para cada uno de los supuestos de los espectáculos taurinos que determinan la exigibilidad de autorización, su adecuación a los principios y exigencias previstas en la LGUM, y en especial, al principio de proporcionalidad (artículos 5 y 17.1 de la LGUM).

En tal sentido, ha de contemplarse la posibilidad de someter estas actuaciones a un régimen de intervención administrativa menos gravosa o restrictiva, como el caso de una comunicación o declaración responsable, sobre todo para aquellos supuestos en los que ya existe un pronunciamiento a nivel sectorial.

Ello contribuirá a dotar de un marco normativo más integrado, estable, predecible y lo más simplificado posible, que resulte de fácil comprensión y conocimiento para los operadores económicos sobre la normativa que le resulta de aplicación y sin más trabas administrativas que las que resulten estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.

- **Respecto a los requisitos impuestos y a la documentación exigida para la autorización**

El proyecto de reglamento detalla en su artículo 16 los documentos que se habrán de acompañar a la solicitud de la autorización del espectáculo taurino por la persona organizadora del mismo, con la advertencia de que la comprobación de la inexactitud o falsedad de cualquier dato o documento presentado con la solicitud, de la que resulte el incumplimiento de los requisitos exigidos para la autorización del espectáculo taurino, o la no aportación de los documentos precisos, si fueran requeridos, determinará la imposibilidad de iniciar o continuar con el desarrollo del festejo, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar.

Con carácter previo, ha de indicarse que conforme a lo establecido en el artículo 17.1 de la LGUM, los requisitos a los que se sujete la obtención de la autorización “deberán en todo caso ser coherentes con las razones que justifican su exigencia”. Además, deberán adecuarse igualmente al preceptivo cumplimiento de todos los principios de la LGUM y muy especialmente los de necesidad y proporcionalidad, no discriminación y simplificación de cargas.

Así, una vez identificada la RIIG que justifique la necesidad de exigir una autorización, todos los límites o requisitos concretos que se requieran deben dirigirse a proteger esa razón y no otra distinta. De tal manera que cada requisito que se establezca guarde relación con la razón invocada y no se puedan exigir requisitos o condiciones tendentes a salvaguardar intereses de otra índole por los que, incluso, ya puedan estar tutelando otras Administraciones a través de sus normativas sectoriales.

A título de ejemplo, si la RIIG que motiva el establecimiento de una autorización es la protección del orden público, la seguridad o la salud pública, cada uno de los requisitos que se impongan al operador económico deberá estar también motivado por esa misma RIIG y guardar un nexo de causalidad con ésta, sin que

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 35/64



quepa exigir requisitos, como se ha dicho antes, por los que ya velen otras administraciones públicas a través de sus normas sectoriales o generales, como la legislación sanitaria, las normas por la que se rige el Derecho laboral o el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social, tributarias, o las de protección de los consumidores y usuarios, entre otras.

En lo referente a los documentos, certificaciones, justificantes o informes que deben acompañar a la solicitud del espectáculo taurino, se observa algunos que no guardan una relación directa con el objeto de la norma —la protección de la seguridad pública y orden público o salud pública—, como por ejemplo los recogidos en la letra g) del artículo 16, en particular los referidos las relaciones contractuales entre los distintos agentes económicos que intervienen en el desarrollo de la actividad o el justificante expedido por el Colegio oficial de veterinarios del depósito de honorarios veterinarios efectuado por la empresa organizadora del espectáculo taurino, o los que tienen que ser emitidos por otras Administraciones a solicitud de la empresa organizadora del espectáculo y no del órgano competente para dictar la autorización. En concreto, el referido a la certificación del Ayuntamiento acreditativa de que la plaza se ha sometido a los medios de intervención municipal que correspondan o, en el supuesto de que se trate de una plaza portátil, que cuenta con la autorización municipal de instalación prevista en el artículo 14 del Decreto 143/2001, de 19 de junio, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles. En todos estos casos estaríamos en presencia de requisitos que limitan el acceso al ejercicio de la actividad económica y encarecen los costes económicos y administrativos de tramitación de la solicitud para poder acceder a dicho mercado.

En todo caso, se debe fundamentar de forma individual y no de manera global, la necesidad y proporcionalidad de cada uno de los requisitos que se establecen en el proyecto normativo y no para el conjunto de todos ellos, en la salvaguarda de las RIIG encomendadas, acreditándose que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.



Se recomienda, en consecuencia, al centro promotor de la norma que revise el contenido de este precepto, a fin de evitar la adopción de requisitos innecesariamente gravosos, desproporcionados y no adecuados estrictamente a los fines perseguidos.

- **En cuanto a la obligación de presentar una declaración responsable**

La introducción de la obligación de presentar una declaración responsable por la persona organizadora del espectáculo taurino constituye uno de los aspectos susceptibles de mejora, tal y como se explicará a continuación.

El artículo 16.5, letra g) del proyecto normativo exige, entre la documentación que deberá acompañar a la solicitud de autorización, la presentación de una declaración responsable en la que el operador manifieste disponer de los siguientes documentos:

- Una certificación del Ayuntamiento acreditativa de que la plaza se ha sometido a los medios de intervención municipal que correspondan o, en el supuesto de que se trate de una plaza portátil, que cuenta con la autorización municipal de instalación prevista en el artículo 14 del Decreto

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 36/64	



143/2001, de 19 de junio, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles.

- Una certificación veterinaria sobre las condiciones higiénicas y sanitarias y otros requisitos exigidos por la normativa.
- Copia de los contratos suscritos con los profesionales actuantes y una certificación de la Seguridad Social de que se halla al corriente en el pago de las cuotas.
- Copia del contrato de compraventa de la ganadería a lidiar, visado por la respectiva asociación ganadera.
- Copia de la contrata de caballos, en su caso.
- Un justificante del Colegio Oficial de Veterinarios en el que se acredite el depósito por adelantado de los honorarios veterinarios.

Conviene recordar que la figura de la declaración responsable constituye uno de los medios de intervención administrativa que, a diferencia de la autorización, permite el reconocimiento o ejercicio del derecho o bien el inicio de la actividad económica desde el mismo día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones públicas.

Esta figura se caracteriza por una serie de elementos descritos en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que la define como un documento suscrito por el interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, el cumplimiento de los requisitos durante el periodo de tiempo inherente al ejercicio de la actividad y, por tanto, que la comprobación de los requisitos se realizará a posteriori por parte de la Administración.

La LGUM, en su artículo 17.2, determina los supuestos en los que cabe la exigencia de declaraciones responsables, que en todo caso deberán ser proporcionados y estar justificados por alguna de las RIIG de las enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, siendo, en este caso, más amplias que las previstas para el caso de una autorización (que, como se ha visto, vienen establecidas en el artículo 17.1 de la LGUM).

En cualquier caso, y por lo que respecta a la declaración responsable prevista en el artículo 16.5, letra g), es preciso señalar que no se permite la concurrencia de distintos medios de intervención administrativa sobre una misma actividad económica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.4 de la LGUM. Es decir, no puede coexistir una autorización y una declaración responsable sobre el acceso o desarrollo de una misma actividad económica, en este caso sobre el espectáculo taurino.

Por otra parte, es preciso indicar que, en relación con los documentos previstos, el órgano tramitador de la norma ha de efectuar el correspondiente análisis de necesidad y proporcionalidad, al objeto de determinar la procedencia o no de exigir cada uno de los documentos exigidos para autorizar el espectáculo taurino.

A tal fin, la imposición de los requisitos debe obedecer a la salvaguarda de una RIIG. Además, deben guardar una relación de causalidad con la razón invocada para la exigencia de la autorización y han de ser proporcionados a la defensa de tal objetivo público. En este sentido, se aprecia por este Consejo que existen

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 37/64



requisitos que constituyen duplicidades y requisitos innecesarios que difícilmente podrían superar dicho test, así como el principio de simplificación de cargas (artículo 7 LGUM).

Así pues, los documentos acreditativos de los trámites del operador con el municipio y con la Seguridad Social, para verificar la idoneidad de las instalaciones que acogerán la lidia, y la inexistencia de deudas de cotización son obligaciones y comprobaciones que le competen a él y a esas Administraciones, que velan por el óptimo cumplimiento del operador de sus obligaciones normativas. Es decir, se trataría de evitar requisitos concurrentes exigidos por otras Administraciones y, por tanto, redundantes para el ejercicio de esta actividad económica.

En cualquier caso, y en el caso de que supere el test de necesidad y proporcionalidad, podría valorarse la posibilidad de articular los mecanismos de cooperación y colaboración necesarios a fin de que sea la propia Delegación del Gobierno la que se ocupe de recabar de los Ayuntamientos u organismos competentes los certificados acreditativos de la idoneidad para la celebración del espectáculo taurino, así como todos aquellos documentos necesarios para su aprobación final.

Lo mismo se predica en el caso de la relación contractual de los operadores con las cuadrillas, los hierros que proporcionan los toros de lidia o el ganado caballar visado por la respectiva asociación ganadera o el justificante expedido por el Colegio oficial de Veterinarios de la provincia de haber depositado la empresa organizadora del espectáculo taurino los correspondientes honorarios veterinarios.

La misma consideración cabe manifestar respecto de la “copia del contrato de compraventa de la ganadería a lidiar, visado por la respectiva asociación ganadera”. Además, en tal caso, dicha exigencia es cuestionable desde la óptica de la competencia.

En concreto, cabe subrayar que el disponer expresamente que los referidos contratos tengan que estar visados por la respectiva asociación ganadera puede facilitar la realización de prácticas colusorias prohibidas por normativa de defensa de la competencia. De manera particular, su aplicación podría posibilitar que los competidores, esto es, los operadores económicos del sector agrupados en dicha asociación intercambiasen determinada información comercial entre sí. Asimismo, con ello, la asociación estará habilitada para controlar las condiciones comerciales incluidas en dichos contratos (entre la que pueden figurar precios de venta de las reses de lidia) y, en base a dicha información, que los competidores puedan coordinar su comportamiento en el mercado incurriendo en conductas contrarias a la libre competencia.

Por todo ello, resulta procedente que el órgano directivo tramitador de la norma revise el contenido de esta disposición normativa. En su defecto, de mantener finalmente dicho requisito, se debería incluir una referencia explícita a la plena sujeción de la asociación gestora de dicho registro a la legislación de defensa de la competencia. Ello, al objeto de minimizar el riesgo de comportamientos anticompetitivos.

- **Sobre la tramitación de la solicitud y el sentido desestimatorio del silencio**

El artículo 17.3 del PD determina que la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía correspondiente dictará resolución con al menos cuarenta y ocho horas de antelación a la hora prevista para la celebración

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 38/64



del espectáculo taurino respecto del otorgamiento o, en su caso, denegación de la correspondiente autorización que pondrá fin a la vía administrativa.

Respecto a la tramitación de la solicitud de la autorización, el actual marco normativo presenta una serie de exigencias administrativas que, si bien aseguran el cumplimiento de requisitos esenciales para la seguridad y el correcto desarrollo de los espectáculos taurinos, pueden resultar excesivamente gravosas para las empresas organizadoras, especialmente para aquellas que organizan eventos de manera ocasional. Desde el punto de vista de la competencia, se podrían introducir diversas mejoras en el proceso de autorización de espectáculos taurinos en Andalucía. Estas mejoras deberían enfocarse en simplificar y digitalizar los procedimientos, reducir duplicidades documentales y facilitar el acceso a nuevos organizadores.

Además, en el artículo 17.3 *in fine* se prevé que “transcurrido el plazo señalado sin haberse notificado resolución expresa sobre la autorización del espectáculo, se entenderá desestimada la solicitud correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.9 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre.”

Cabe recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la Administración tiene la obligación legal de resolver todos los procedimientos. Asimismo, se contempla como regla general el silencio administrativo positivo. En concreto, según el artículo 24.1, cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundar el mismo en la concurrencia de una RIIG.


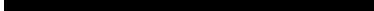
En el presente caso, si bien es cierto que el artículo 2.9 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre contempla el sentido negativo del silencio para las solicitudes de autorización para la celebración o práctica de los espectáculos públicos y actividades recreativas, hay que tener en cuenta que, por el contrario, la normativa estatal en materia de espectáculos taurinos²⁶ establece de manera expresa el carácter del silencio administrativo como positivo.

De igual modo sucede en algunas CC.AA., en cuya normativa sectorial se ha adoptado como regla general el silencio positivo, como por ejemplo en el País Vasco, Castilla-La Mancha o Castilla y León²⁷.

Atendiendo a lo anterior, y dado que el establecimiento del silencio negativo constituye una medida restrictiva que limita el acceso y/o ejercicio de la actividad, se sugiere que dicha limitación se justifique por el centro directivo proponente en el expediente, en atención a la salvaguarda de una RIIG y que, sobre todo, se acredite que la misma resulta proporcionada y no resulta discriminatoria. En su defecto, se recomienda la revisión de dicha previsión normativa.

²⁶ Así, el artículo 29.3 del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos dispone que “Si la autoridad competente para autorizar el espectáculo no notificara resolución expresa al interesado en el plazo previsto en el apartado 1 de este artículo, la autorización se entenderá otorgada por silencio administrativo”.

²⁷ Véanse, respectivamente, el Decreto 183/2008, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos (artículo 33.4), el Decreto 38/2013, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Festejos Taurinos Populares de Castilla-La Mancha (artículo 8.3) y el Decreto 57/2008, de 21 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General Taurino de la Comunidad de Castilla y León (artículo 8.4).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 39/64	



6.2.5. Sobre la selección del equipo veterinario de servicio en los espectáculos taurinos y las restricciones geográficas y de ejercicio

El artículo 24 del PD, en sus apartados 1 y 2, regula la designación del equipo veterinario en los espectáculos taurinos y las funciones que le competen.

- **En cuanto al sistema de selección y designación**

La intervención de los profesionales veterinarios en los espectáculos taurinos incide en tres aspectos clave en el desarrollo de dichos espectáculos: actuaciones previas a la lidia; acciones durante la lidia y acciones posteriores a la lidia.

Es importante destacar que el artículo 24.1 prevé un procedimiento de selección y nombramiento del equipo veterinario de servicio que incide sobre las condiciones de competencia en el mercado.

En concreto, el citado precepto dispone que la designación del equipo veterinario en los espectáculos taurinos la efectuará la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía “entre los profesionales que tengan mayor experiencia, formación y conocimientos acreditados en reses de lidia”. Ello, “a la vista de las propuestas remitidas, en su caso, por la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería con competencia en materia de ganadería y por el correspondiente colegio oficial provincial de veterinarios”.

Dicha reglamentación, en primer lugar, introduce limitaciones de entrada y ejercicio para los nuevos veterinarios y restricciones a su capacidad competitiva.

En segundo lugar, impone restricciones geográficas y un sistema encubierto de autorización.

Sobre este particular, y en consonancia con lo manifestado por esta autoridad de competencia en su Informe N 4/2019, sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 62/2003, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de festejos taurinos populares de Andalucía y se regulan determinados aspectos de los espectáculos taurinos, la redacción de dicho precepto, con carácter preliminar, se debe hacer una referencia a la aplicación de las disposiciones de la LDC a la actuación de los Colegios Profesionales. Así lo reconoce expresamente la propia Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en su artículo 2.1 (e igualmente en el artículo 3.2 de la Ley andaluza de Colegios Profesionales) cuando se recoge que “el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la legislación sobre Defensa de la Competencia y sobre Competencia Desleal”. Y, más claramente, el artículo 2.4 de la LCP, dispone que “los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”. De este modo, los Colegios Profesionales, en el ejercicio de sus funciones, estarán sometidos a la normativa de defensa de la competencia y, en consecuencia, sus actuaciones pueden incurrir en las conductas prohibidas por los artículos 1, 2 y/o 3 de la LDC.

Al hilo de lo anterior, desde la óptica de la libre competencia, la propia existencia de un sistema o procedimiento de designación del veterinario de servicio o del equipo veterinario encargado de las tareas de reconocimiento de reses, tanto previo como post mortem, es una medida restrictiva de la competencia,

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 40/64	



susceptible de crear barreras de acceso en el mercado, porque limita el número de operadores que pueden acceder a la prestación del servicio de reconocimiento de reses en los espectáculos taurinos.

A este respecto, la forma en que se elaboren las listas de veterinarios por parte del Colegio Profesional o la designación directa por el mismo no es inocua para la competencia, sino que puede introducir elementos que impidan, falseen o restrinjan la competencia efectiva en los mercados. Máxime sin que se contemplen mecanismos que aseguren la objetividad, transparencia, no discriminación e igualdad de trato en la selección de los profesionales.

Más bien al contrario, en el presente proyecto normativo se incluyen ciertas determinaciones que afectan al acceso y ejercicio de la actividad económica y, por ende, a la libre competencia.

Es el caso, por ejemplo, del criterio de preferencia por veterinarios con "mayor experiencia, formación y conocimientos acreditados" incluido en el artículo 24.1 que constituye, sin duda, una barrera de entrada y ejercicio que puede no estar justificada, no sólo porque favorece a los veterinarios que están establecidos en el sector, sino porque limita a la posibilidad de que nuevos operadores ingresen y compitan en igualdad de condiciones, viéndose dañado el principio de neutralidad competitiva.

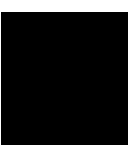

Si para colegiarse como veterinario basta con disponer la titulación que acredita la capacitación técnica para ejercer dicha profesión, no se alcanza a comprender la necesidad de que mediante la iniciativa normativa se conformen exclusividades de ciertos profesionales por su veteranía, que pueden ser discriminatorias para los competidores del sector.

Nótese que las obligaciones de colegiación constituyen ya de por sí una restricción de la competencia, puesto que exigen, además de la capacitación profesional para poder ejercer una actividad, la inscripción en el Colegio Profesional correspondiente y el sometimiento al mismo. Si a ello se le suma el exigir requisitos adicionales de experiencia profesional, cabe tener en cuenta que esta medida puede suponer *de facto* un cierre efectivo del mercado a favor de los operadores económicos incumbentes que ya prestan sus servicios en los espectáculos taurinos.

Por otra parte, al disponerse que el correspondiente colegio oficial provincial de veterinarios seleccione a los candidatos entre los que "tengan mayor experiencia, formación y conocimientos", se está alentado la adopción de soluciones abiertas y estándares imprecisos a la hora de medir su cumplimiento y fiscalizarlo. Puede existir el riesgo de que medien criterios extrajurídicos porque el margen de apreciación definido en el proyecto normativo es indeterminado y tensiona los parámetros de aplicación.

Desde la óptica de promoción de la competencia es esencial que las normas que regulan el acceso o el ejercicio de las profesiones no supongan un obstáculo injustificado o desproporcionado a la libre prestación de servicios, concebida como uno de los puntales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En concreto, y según el precitado artículo 5 de la LGUM, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna RIIG, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, debiendo existir un nexo causal y una coherencia entre las medidas adoptadas y las razones

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 41/64	



que justifican su exigencia. Además, habrán de ser proporcionadas, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

El citado artículo en su apartado 3, añadido tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, determina categóricamente que la necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos para el acceso y el ejercicio de profesiones que vayan a ser reguladas se evaluarán de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio. Norma esta, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones²⁸.

Por lo tanto, en aplicación del Real Decreto 472/2021 (recientemente modificado por el Real Decreto 435/2024, de 30 de abril), antes de aprobar o reformar disposiciones legales o reglamentarias que introduzcan o modifiquen requisitos para el acceso o ejercicio de las profesiones reguladas, las autoridades competentes para ello llevarán a cabo una evaluación de la proporcionalidad, de acuerdo con los dictados del Real Decreto.

El artículo 7, contenido nuclear del Real Decreto 472/2021, recoge en el apartado 2 la lista de las cuestiones que, obligatoriamente, deben tenerse en cuenta al evaluarse los requisitos impuestos por normas en elaboración, entre ellas los riesgos para la libre prestación de servicios y para la libertad de elección de los consumidores.

Asimismo, recoge los elementos que deben analizarse para verificar que las medidas adoptadas son proporcionales al objetivo perseguido. Por citar solo algunos de los elementos de análisis exigidos, la relación entre el alcance de las actividades que abarca una profesión (o que se le reservan) y la cualificación profesional exigida, o la relación entre la complejidad de las tareas consideradas y la necesidad de que las personas que las ejerzan posean cualificaciones profesionales específicas, en especial, en lo que se refiere al nivel, la naturaleza y la duración de la formación o la experiencia exigidas.

La necesidad de aplicar el test de proporcionalidad a los mandatos del artículo 24.1 y 24.2 del PD taurino, es extensible al artículo 24.6, según el cual el órgano directivo central competente en materia de espectáculos taurinos “dispondrá lo necesario para la debida formación de las personas que actúen como veterinario de servicios para el correcto desempeño de sus funciones técnicas y administrativas”.

— La selección de los veterinarios por la Delegación Territorial competente en materia de ganadería y por el correspondiente colegio oficial provincial de veterinarios constituye otra práctica restrictiva. Este mandato otorga a la Administración y a los colegios de un determinado ámbito geográfico un poder significativo

²⁸ La Directiva (UE) 2018/958, tiene como objetivo establecer un marco común para efectuar las evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, de forma que todos los Estados miembros utilicen el mismo test al realizar la evaluación a que les obliga la normativa europea sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, todo ello con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza la transparencia y un nivel elevado de protección de los consumidores y las consumidoras.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 42/64



sobre el acceso al mercado de servicios veterinarios en los espectáculos taurinos de su área, que excluye radicalmente el que puedan prestarlos competidores pertenecientes a otros colegios territoriales²⁹.

La procedencia del mandato propuesto debe interpretarse a la luz de la normativa de colegios profesionales —Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP) y la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía (LCPA)—, de la LGUM y de la legislación de defensa de la competencia (LDC).

El artículo 3.2 de la LCPA determina que el ejercicio de las profesiones colegiadas en esta comunidad autónoma se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal.

El artículo 3.3 establece que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios observarán “los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”. Ello, de conformidad con la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que tiene carácter básico.

Y precisamente también de acuerdo con la LCP, la LCPA establece que cuando una profesión se organice por colegios territoriales, “basta la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español”.

El artículo 18.2 de la LGUM prohíbe a las autoridades competentes realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación. Entre ellos, los requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos, “basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador”.

La LDC prohíbe, en su artículo 4, las situaciones de restricción de competencia que se deriven del ejercicio de potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos sin amparo legal.

Confrontando la redacción del artículo 24 del PD taurino con la normativa citada, se sugiere su modificación. Estaría infringiendo la normativa vigente y proponiendo un marco jurídico asimétrico, que puede resultar especialmente perjudicial para los operadores económicos que gestionan las plazas y son clientes de los servicios profesionales. Además, estaría atribuyendo a los colegios una posición colectiva de fuerza en el mercado, a costa de algunos profesionales: los que no pertenezcan a su demarcación o los que no tengan la experiencia.

Una medida que puede ir en detrimento también de las empresas organizadoras de los espectáculos, privadas de la opción de comparar y seleccionar directamente el servicio veterinario entre distintas opciones de calidad y precio, y de adoptar estrategias empresariales que favorezcan la organización y celebración de sus espectáculos acordes con sus expectativas y las de los usuarios finales.

²⁹ Ejemplificando: la empresa gestora de la plaza de toros de cualquier municipio de la Sierra Norte de Sevilla colindante con la provincia de Badajoz podría considerar más acertado y ágil contratar los servicios de un profesional de un municipio pacense cercano que esperar a que las autoridades de la capital de provincia le envíen al veterinario designado por la autoridad. Y, sin embargo, el mandato reglamentario le obliga a acatar no el libremente elegido por él sino el “propuesto” por la Delegación de Agricultura y el Colegio provincial de veterinarios. “Propuesta” que deben entenderse en términos eufemísticos, porque en la práctica el proyecto de reglamento confiere a estas autoridades el poder de autorizar y designar a los veterinarios que intervendrán en el espectáculo taurino, estrechando los márgenes del mercado de referencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 43/64



Sobre la base de todo cuanto antecede y al objeto de que las determinaciones referidas al procedimiento de selección y nombramiento del equipo veterinario de servicio puedan restringir injustificadamente el acceso y ejercicio de la actividad económica y la libre competencia, se recomienda al órgano impulsor de la norma que evalúe la necesidad y proporcionalidad de las previsiones incluidas en el artículo 24.1, conforme a los principios de buena regulación anteriormente citados, y en especial, con arreglo a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Y en su caso, revise los aspectos que no superen el citado análisis.



En este sentido, se considera una alternativa regulatoria más pro-competitiva el modelo de designación de profesionales veterinarios previsto en el Decreto 62/2003, de 11 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Festejos Taurinos Populares y regula determinados aspectos de los espectáculos taurinos³⁰ y, por tal motivo, podría ser tomado como eventual modelo de referencia de la regulación proyectada.

- **En cuanto a los requisitos exigidos para la designación**

El artículo 24.2 dispone una serie de requisitos para la designación del equipo veterinario de servicio, a saber: “tener la licenciatura o grado en Veterinaria; estar integrado en alguno de los Colegios Oficiales de esta profesión en Andalucía, de conformidad con la normativa aplicable en materia de colegios profesionales y, en su caso, desarrollar la actividad profesional veterinaria como personal al servicio de alguna de las Administraciones Públicas andaluzas; disponer de la formación y especialización técnica adecuadas para el desempeño de sus funciones atribuidas por este Reglamento, y no tener un interés directo de tipo económico, profesional o de parentesco con los miembros de la empresa organizadora, profesionales actuantes o representantes de las ganaderías que intervengan en el espectáculo, más allá de su condición profesional y de su afición a la fiesta”.

A continuación, se analizan dichas exigencias. En primer lugar, tal y como advirtió este Consejo en el Informe N 4/2019, la exigencia de que el veterinario esté integrado en alguno de los colegios profesionales radicados en Andalucía comporta una restricción a la competencia de índole geográfica, que obstaculiza o impide el acceso al mercado de los profesionales que se encuentren colegiados en otros Colegios profesionales distintos a los de la Comunidad Autónoma de Andalucía o procedentes de otros Estados miembros de la Unión Europea, con el efecto de una fragmentación del mercado y una reducción de la oferta disponible de profesionales, en perjuicio claro de la existencia de una competencia efectiva en el mercado y de los usuarios de estos servicios.

³⁰ En concreto, el artículo 14.1 del citado el Decreto 62/2003, de 11 marzo establece que “La designación y nombramiento del personal veterinario de servicio que intervenga en los festejos taurinos populares corresponderá a la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de la provincia respectiva, bajo criterios de igualdad, objetividad y transparencia, entre las personas profesionales que, pudiendo estar integrados en colegios profesionales de Andalucía o de otras Comunidades Autónomas y Estados miembros de la Unión Europea, cumplan el resto de los requisitos previstos en el artículo 24.2 del Reglamento Taurino de Andalucía, para la designación del equipo veterinario de servicio en los espectáculos taurinos, conforme a las propuestas de la persona titular de la Delegación Territorial de la Consejería con competencias en materia de sanidad animal y del correspondiente Colegio Oficial de Veterinarios, que en todo caso deberá contener en su propuesta las peticiones de profesionales colegiados en otros territorios que cumplan el resto de requisitos”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 44/64	



Cabe insistir nuevamente en que esta limitación de la competencia entre colegios profesionales —máxime cuando la norma dispone que el personal del equipo veterinario de servicio será nombrado a propuesta del “correspondiente Colegio Oficial provincial de Veterinarios”— lleva aparejado un potencial riesgo de reparto de mercado o actuaciones encaminadas a limitar territorialmente la actividad profesional de los veterinarios. Recuérdese también, en consonancia con lo señalado en el Informe N 4/2019, que este tipo de comportamiento podría ser objeto de análisis a la luz del artículo 1 de la LDC, sin que resulte aplicable la exención legal del artículo 4 de la LDC.

En consecuencia, frente al establecimiento de estas restricciones al ejercicio profesional que entrañan una evidente barrera de acceso al mercado, cabe recomendar nuevamente abrir esta designación al mayor número de profesionales posible, admitiéndose en todo caso a profesionales colegiados en otros territorios y evitando, en cualquier caso, dirigirse directa y exclusivamente la Administración a un determinado Colegio Profesional de un territorio concreto para respetar la normativa de defensa de la competencia.

Por otra parte, y en relación con la obligación de estar inscrito en alguno de los Colegios oficiales de veterinarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la designación del equipo veterinario podría resultar contraria al principio de no discriminación establecido en la LGUM y, en particular, contravendría los artículos 3 y 18.2 de la LGUM.

Cabe, asimismo, tener en cuenta que, como se ha indicado anteriormente, la propia normativa reguladora de los colegios profesionales, la LCP declaró explícitamente el principio de colegiación única o validez nacional de la colegiación, precisamente con la finalidad de eliminar las restricciones a la movilidad de los profesionales, al establecer en su artículo 3.3 que “cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español (...)”.

Con respecto al establecimiento de los requisitos de cualificación citados en el artículo 24.2, consistentes en disponer de “formación y especialización técnica adecuadas” para el desempeño de sus funciones atribuidas por este reglamento, ha de señalarse que los mismos entrañan una restricción a la libre competencia consistente, fundamentalmente, en la imposición de requisitos previos de acceso al mercado.

Estas afectaciones a la competencia actúan como barreras de entrada al mercado, limitando el número de los profesionales que pueden trabajar como veterinarios prestando servicios en los espectáculos taurinos, o lo que es lo mismo, implican la creación de reservas de actividad que deberán someterse al test de necesidad y proporcionalidad.

Para dicha evaluación, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM, estas reservas de actividad deberán estar suficientemente motivadas en una RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, y ser proporcionadas, siendo además deseable que cualquier reserva de actividad se hiciera en una norma con rango de Ley.

Es preciso destacar que, como se ha apuntado anteriormente, de conformidad con la redacción actual del artículo 5.3 de la LGUM, los límites o requisitos relacionados con el acceso y ejercicio de las profesiones reguladas debe hacerse conforme al Real Decreto 472/2021, de 29 de junio.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 45/64



En línea con lo anterior, y para el caso que nos ocupa, se debe razonar en el expediente que las reservas de actividad profesionales que se establezcan contribuyen verdaderamente a la salvaguarda del interés general invocado y que pueda justificarse objetivamente. Además, dicha justificación debe ir acompañada del correspondiente examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de cada una de las medidas adoptadas por el órgano proponente de la norma y de los datos que sean precisos en los que se basen sus argumentos. En otras palabras, en el expediente ha de reflejarse el análisis objetivo llevado a cabo por el órgano proponente de la norma en el que se detallan las circunstancias específicas que demuestren que existen riesgos reales que fundamentan la necesidad de salvaguardar los objetivos de interés público perseguidos.

En aras de favorecer una competencia efectiva, únicamente deberían imponerse limitaciones o reservas de actividad por razones de necesidad y proporcionalidad en los supuestos en los que esté debidamente justificado, y sin generar más daño a la libre competencia y al libre acceso y ejercicio de las actividades económicas que el estrictamente necesario, acreditándose que no existen otras alternativas menos distorsionadoras. Sobre dicho particular, se recomienda que se valore la posible adopción de otras medidas menos restrictivas.

A mayor abundamiento, entre los requerimientos de cualificación se incluye una referencia indeterminada o imprecisa, al señalarse que el profesional habrá de contar con una “formación y especialización técnica adecuadas” para el desempeño de sus funciones. Dicha previsión resulta cuestionable en términos de seguridad jurídica.

A modo de conclusión, y sobre la base de lo anteriormente expuesto, resulta preciso que se someta a evaluación el tenor de los referidos apartados 1 a 3 del artículo 24, en aplicación de los principios de buena regulación económica, y que en su caso se revisen las mencionadas restricciones a la competencia que puedan resultar incompatibles con los citados principios.



6.2.6. Sobre la fijación de los honorarios de los equipos de veterinarios y sus pagos

El régimen de determinación de honorarios, así como de su pago, previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 24, encierra tres severas restricciones, como se detallará a continuación:

- **Con respecto a los acuerdos de precios entre colegios y asociaciones de empresarios taurinos**

El artículo 24.4 del proyecto normativo establece que los equipos veterinarios de los espectáculos taurinos percibirán sus honorarios con cargo a las empresas organizadoras de tales eventos, si bien serán fijados por acuerdo entre el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios (o en su caso el Consejo General de Colegios Veterinarios de España) y las asociaciones de empresarios taurinos. Se precisa, asimismo que, de no alcanzarse tal acuerdo, la fijación de tales honorarios corresponderá a la Consejería competente en materia de espectáculos taurinos.

En línea con lo manifestado por esta autoridad de competencia en su ya citado Informe N 4/2019, sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 62/2003, de 11 de marzo, por el que se aprueba el

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 46/64	



Reglamento de festejos taurinos populares de Andalucía y se regulan determinados aspectos de los espectáculos taurinos, desde una óptica estricta de competencia, ha de señalarse que en el ámbito de la prestación de servicios entre el profesional y su cliente (en este caso, el profesional veterinario y el empresario de espectáculos taurinos), el establecimiento del importe de los honorarios devengados por aquél debe ser libremente convenida entre ambas partes sin que el colegio profesional respectivo o la propia Administración puedan aprobar ningún tipo de baremo, orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales. Por ello, frente a la actual redacción del artículo 24.4, cabe subrayar que los honorarios de los profesionales son libres y que ello constituye uno de los elementos cruciales para la existencia de una competencia efectiva entre los prestadores de servicios veterinarios.

Como ya se advirtió en el Informe N 4/2019, en este punto, el PD taurino infringe el artículo 14 de la LCP, que establece la prohibición expresa de recomendaciones o de baremos orientativos sobre honorarios. Según dicho precepto, “los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta”, que permite fijar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados.

Asimismo, ha de recordarse nuevamente que los acuerdos de fijación de precios entre operadores económicos entrarían dentro del ámbito de aplicación de la normativa en materia de defensa de la competencia. En este sentido, el artículo 1 de la LDC, en consonancia con lo establecido en el artículo 101.1 del TFUE, prohíbe todo tipo de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional y, en particular las que consistan en la fijación, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicio. Y que, “la fijación de los honorarios es una de las prácticas más dañinas de la competencia, puesto que limita la capacidad de los profesionales de utilizar el precio como instrumento de diferenciación y competencia”, tal y como han venido señalando las autoridades de defensa de la competencia.

El sistema diseñado no sólo limita la posibilidad de que los veterinarios negocien directamente con las empresas organizadoras de espectáculos taurinos, sino que introduce, además, rigideces en la relación contractual y puede desincentivar la competencia en precios entre veterinarios, ya que se elimina la flexibilidad para acordar honorarios de manera individual en función de las circunstancias específicas de cada espectáculo.

Sobre la base de lo anterior, la presente medida regulatoria propuesta constituye otro ejemplo de disposición censurable en términos de competencia. Ello, dado que, en lugar de permitir que los profesionales veterinarios negocien sus tarifas de manera individualizada con los organizadores de espectáculos taurinos, la redacción del artículo 24 estaría alentando a que los operadores económicos coordinen y homogeneicen sus honorarios, incurriendo en una práctica de “fijación de precios” prohibida expresamente por el artículo 1.1 de la LDC y que no gozaría de la exención legal del artículo 4.1 de la LDC, al no venir prevista en la Ley de Colegios Profesionales.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 47/64



- **En cuanto a la intervención de la Administración pública en la determinación de los honorarios**

Como puede apreciarse, la política de promoción de la competencia desempeña un rol esencial para prevenir y evitar mecanismos que ocasionan comportamientos contrarios a la libre competencia desde una perspectiva *ex ante*. De ahí la importancia de alertar a los poderes públicos de que ciertas medidas de intervención en las actividades económicas pueden entrar en colisión con la legislación de defensa de la competencia.

En este orden de consideraciones, cabe significar que el artículo 24.4, *in fine*, encierra otra grave restricción, al prever la posibilidad de que sea la propia Administración pública la que determine la cuantía de los honorarios profesionales de los veterinarios, de no alcanzarse un acuerdo sobre el precio entre los colegios y las asociaciones de empresarios taurinos. Se trata de una restricción que incide en la variable esencial y básica de competencia, que es el precio, injustificable en términos de necesidad y proporcionalidad.

Téngase en cuenta, en este sentido, que el artículo 4.2 de la LDC dispone que las prohibiciones establecidas en dicha Ley son aplicables no solamente a los operadores privados, sino también a las restricciones a la competencia injustificadas y contrarias a la LDC introducidas, con su actuación o regulación, por las Administraciones públicas en el ejercicio de potestades administrativas o por la actuación de los poderes públicos sin amparo legal.

Otro elemento adicional para considerar es que la intervención administrativa de los honorarios puede no reflejar las circunstancias particulares de cada evento o las negociaciones entre los distintos agentes económicos involucrados.

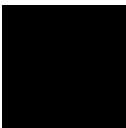

- **En cuanto al régimen de pagos de los honorarios**

Del artículo 24.5 se infiere que los abonos correspondientes a cada espectáculo serán gestionados a través de los colegios oficiales de veterinarios y se efectuarán con posterioridad a su celebración.

En consonancia con lo manifestado en el precitado Informe N 4/2019, esta concreta disposición asigna al colegio profesional de la provincia donde se celebre el espectáculo la facultad de canalizar los cobros de los correspondientes honorarios veterinarios, disponiendo a tal efecto, la necesidad de que los honorarios sean depositados específicamente en el colegio oficial de veterinarios de la provincia antes de la celebración del espectáculo³¹.

En conexión con ello, la redacción del artículo 24.5 sería contraria a los artículos 5.p) de la LCP y 18.1 h) de la LCPA, que establecen que los Colegios tienen la función de encargarse del cobro de las percepciones, remuneraciones u honorarios profesionales cuando el colegiado así lo solicite libre y expresamente, y en los casos en que el Colegio tenga creados los servicios adecuados y en las condiciones que se determinen en los Estatutos de cada Colegio. De este modo, la canalización de los cobros de honorarios a través del colegio es voluntaria para los colegiados.

³¹ Como se señaló en el Informe N 4/2019, esta misma cuestión ha sido analizada por las autoridades de competencia; entre ellas, por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en el Informe sobre los Colegios Profesionales, tras la transposición de la Directiva de Servicios.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 48/64	



Sobre este particular, se advirtió en dicho Informe N 4/2019 que la autoridad nacional de competencia, en su Informe sobre los Colegios Profesionales, tras la transposición de la Directiva de Servicios, ya señaló los importantes riesgos para la competencia derivados de dicha restricción. Así, tener en cuenta que de existir un previo acuerdo entre profesionales sobre precios (honorarios), un reparto de mercado o un acuerdo de compensación, la centralización de los cobros podría operar como un medio de control de la actividad de los profesionales y su cumplimiento del acuerdo. Pero, incluso en ausencia de un acuerdo anticompetitivo previo como los indicados, si un buen número de profesionales canaliza sus cobros a través del Colegio, la difusión de información sobre los mismos puede facilitar la realización de restricciones a la libre competencia³². A título de ejemplo, cabe traer a colación la Resolución del Expediente S/0210/09, Colegio de Veterinarios de Murcia³³.

Con arreglo a todo lo anterior, cabe recomendar al órgano proponente de la norma revisar los apartados 4 y 5 del artículo 24 del PD, eliminando las limitaciones a la competencia comentadas, al propiciar o favorecer la comisión de conductas anticompetitivas prohibidas por la LDC sin un respaldo legal. Al mismo tiempo, tales previsiones auspiciarían la realización de actuaciones por parte de los Colegios profesionales de veterinarios que irían en contra de la propia LCP y la LCPA.

Por tales motivos, se sugiere también eliminar la mención a la obligación de que el Colegio Oficial de Veterinarios expida un justificante a la empresa organizadora del espectáculo taurino acreditando la entrega por adelantado de los honorarios correspondiente a cada evento. Se hace referencia a esta previsión en el artículo 16, que recoge los requisitos para la autorización de espectáculos taurinos [artículo 16, párrafo 5 letra g) punto 3.º].

6.2.7. Sobre las características de las reses de lidia

En el capítulo VII (artículos 27 a 31) se recogen las características de las reses de lidia, como la edad para los distintos tipos de espectáculos taurinos, el peso o el estado de los cuernos, prohibiendo expresamente que se lidien las reses que no estén inscritas en el Libro Genealógico de la Raza Bovina de lidia.

Singularmente, la nueva redacción planteada del artículo 28, regulador de la edad de las reses, coincide en lo esencial con la regulación, excepto en su apartado 5, en el que se dispone que, finalizado un espectáculo taurino, “podrá autorizarse la suelta de reses, con las condiciones y requisitos previstos en la normativa sobre festejos taurinos”³⁴.

³² Debe recordarse que las normas de competencia prohíben que los competidores intercambien información comercial sensible y establecen límites.

³³ En concreto, en dicha resolución la que se sancionó al Colegio de Veterinarios de Murcia por una práctica anticompetitiva que, entre otras cuestiones, comprendía la implantación de un sistema que obligaba a los veterinarios participantes en las campañas de vacunación antirrábica de varios años a canalizar los cobros de los materiales de vacunación e identificación de animales a través del Colegio. Este sistema permitía al Colegio reforzar anticompetitivamente el control sobre los colegiados y su actividad.

³⁴ En cambio, en el Reglamento aún vigente se contempla, en el citado apartado quinto del artículo 28, la posibilidad de autorizar corridas con reses de edad superior a dos años en los festivales, con las condiciones y requisitos que en cada caso se determinen.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 49/64



Por su parte, en el artículo 29, dedicado al peso de las reses y otras características, se introducen ciertas modificaciones, al elevarse el peso máximo de las reses en las novilladas con picadores en plazas de tercera y portátiles, pasando de 420 a 450 kilogramos, eliminándose la referencia al peso en canal incluida en el artículo 29.4, *in fine*. Sin embargo, no se justifica en la norma ni en la documentación de expediente la razón del cambio normativo operado.

Desde la óptica de competencia, las especificaciones relativas a la estandarización de las características de las reses afectan a la competencia en el sector ganadero de la cría del toro, limitando la oferta y la entrada de operadores al mercado. En la medida en que dicha modificación afecta al desarrollo de las actividades económicas, así como a la seguridad jurídica de los operadores económicos, se recomienda que quede debidamente justificada en el expediente normativo.

Este Consejo es consciente de que, en líneas generales, las determinaciones contenidas en los artículos 27 a 31 son aspectos que han venido regulándose por el reglamento estatal de espectáculos taurinos y posteriormente, por los respectivos reglamentos autonómicos, al tratarse de aspectos muy ligados a la garantía de la pureza e integridad de la raza del toro de lidia —una raza única en el mundo criada por ganaderos españoles para ser el protagonista de la fiesta— y, por ende, a la propia supervivencia de los espectáculos taurinos, al ser el toro de lidia el elemento esencial de los mismos.



Asimismo, cabe reconocer, en relación a las citadas restricciones, que concurren RIIG a las que se refiere la legislación estatal básica (artículo 3.11 Ley 17/2009, de 23 de noviembre), entre ellas, la protección de la sanidad animal, del medio ambiente, los objetivos de la política social y cultural o la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional, ámbitos en los que pueden tenerse en consideración determinadas singularidades propias vinculadas a las características de las ganaderías de lidia (o castas fundacionales) de cada territorio, así como a las tradiciones, usos y costumbres.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico sexto de su Sentencia 134/2018, de 13 de diciembre de 2018 ha manifestado que “la protección cultural de la tauromaquia incluye también la cría del toro de lidia, especialmente atenta al trapío, peso y características zootécnicas de las reses”.

Además, existe un amplio acervo normativo supranacional dedicado a garantizar la continuidad de muchas de las razas ganaderas puras, entre las que se encuentra el toro de lidia. En relación con dicha cuestión, se han adoptado numerosos acuerdos y medidas internacionales y europeas, dadas sus importantes implicaciones económicas, sociales y medioambientales³⁵.

En particular, en el ámbito comunitario europeo, se aprobó el Reglamento (UE) 2016/1012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativo a las condiciones zootécnicas y genealógicas para la cría, el comercio y la entrada en la Unión de animales reproductores de raza pura, porcinos reproductores

³⁵ Así, cabe destacar los compromisos adquiridos por nuestro país con la firma del Instrumento de Ratificación de 16 de noviembre de 1993 del Convenio sobre Diversidad Biológica, que reconoce los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, y el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, aprobado por Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, en aplicación de la Convención de Diversidad Biológica y el compromiso del Reino de España para el desarrollo del Plan de acción mundial para los recursos zoogenéticos de la FAO, acompañado de la Declaración de Interlaken del año 2007 y la ratificación del Protocolo de Nagoya en 2014, que marca el establecimiento de un nuevo sistema y unas nuevas normas internacionales, europeas y nacionales en relación al acceso a los recursos genéticos y el reparto justo y equitativo de los beneficios que se deriven de su utilización.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 50/64	



híbridos y su material reproductivo, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 652/2014 y las Directivas 89/608/CEE y 90/425/CEE del Consejo y se derogan determinados actos en el ámbito de la cría animal («Reglamento sobre cría animal»).

A nivel estatal, cabe hacer mención del Real Decreto 45/2019, de 8 de febrero, regulador de las normas zootécnicas aplicables a los animales reproductores de raza pura, porcinos reproductores híbridos y su material reproductivo, y a la Reglamentación por la que se establecen los criterios básicos de determinación del prototipo racial del bovino de lidia³⁶. También hay un programa nacional dedicado a la cría de la raza bovina lidia³⁷.

A mayor abundamiento, la novedosa regulación de las características de peso exigidas en la iniciativa analizada difiere de las previstas en el artículo 46.3 del reglamento nacional para el caso de las novilladas³⁸ y del régimen previsto sobre dicho particular en otras CC.AA.

En tal sentido, cabría razonar si la necesidad de contemplar dicha especificidad estaría vinculada a la preservación de determinadas características morfológicas autóctonas del toro de lidia³⁹, lo cual constituiría acervo genético especial digno de protección, con una importancia ecológica en el territorio donde se crían. Asimismo, cabría explicar si se trata de una medida de promoción de la cultura y de preservación del patrimonio, relacionada con la calidad del producto cultural que recibe el espectador en cada ocasión —utilizando la terminología del PENTAURO—, la propia liturgia taurina y los gustos de los aficionados de los espectáculos taurinos en Andalucía.

6.2.8. Sobre el embarque y transporte de las reses de lidia

El artículo 32 del proyecto reglamentario regula el transporte de las reses desde las fincas ganaderas y precisa las características que deben reunir las operaciones de embarque y los cajones para su traslado. Además, establece que las reses destinadas a corridas de toros y novilladas con picadores irán acompañadas durante el viaje por la persona que designe el titular de la ganadería. Persona que, en todo caso, deberá disponer de “acreditada formación en materia de protección animal”. En los restantes espectáculos, el proyecto normativo prevé que el acompañamiento sea facultativo y lo decida a “su libre criterio” el ganadero o ganadera.

³⁶ Real Decreto 60/2001, de 26 de enero, sobre prototipo racial de la raza bovina de lidia.

³⁷ Resolución de 31 de mayo de 2024, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, por la que se publica la de 31 de mayo de 2024, por la que se aprueba el programa de cría de la raza bovina Lidia.

³⁸ En concreto, en el artículo 46.3 del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos se dispone que “las novilladas picadas, el peso de las reses no podrá exceder de 540 kilogramos en las plazas de primera categoría, de 515 en las de segunda y de 270 kilogramos en canal en las de tercera categoría y en las portátiles”. Por otra parte, en dicha norma no se regula el peso de las reses de lidia en el supuesto de las novilladas sin picadores.

³⁹ Según ha constatado esta Agencia, la cría de ganado de lidia en las diferentes regiones españolas, con características climáticas y ecológicas muy diversas, ha originado la aparición de diversos tipos de animales genéticamente distintos e íntimamente ligados a los diversos hábitats que ocupan.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 51/64



Las singularidades inherentes a las reses de lidia han motivado que tradicionalmente el marco regulador de los espectáculos taurinos, tanto a nivel estatal⁴⁰ como autonómico, hayan regulado sistemáticamente el transporte de las reses en la explotación ganadera hasta su lidia, al objeto de garantizar “la integridad del espectáculo”.

Sin embargo, debe advertirse que actualmente distinta normativa general que regulan las condiciones específicas en que deben efectuarse los traslados de animales en la Unión Europea y España. En concreto:

- El Reglamento (CE) n.º 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) n.º 1255/97, sigue siendo la normativa básica de toda la Unión Europea y establece el marco jurídico general sobre la materia.
- La Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.
- El Real Decreto 990/2022, de 29 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte es aplicable en territorio español a todos los supuestos en que concurra una actividad económica, lo que incluye los fines comerciales o lucrativos. Dicho real decreto establece las disposiciones relativas a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas, lo que conlleva la autorización y registro de transportistas, sus obligaciones, la formación y certificados de competencia de que deben disponer y la autorización de los medios de transporte y los contenedores.

En aplicación de los principios de buena regulación económica, ha de aspirarse a la creación de un marco regulatorio integrado, predecible y claro que evite la inseguridad jurídica de los operadores económicos asociada a la falta de transparencia que a veces caracteriza a las normas sectoriales dictadas por Administraciones diferentes.

A estos efectos, cabe tener en cuenta que la dispersión regulatoria reduce notablemente la claridad del marco normativo, como ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones la CNMC⁴¹. Asimismo, se ha de evitar, la proliferación de exigencias y requisitos tendentes a salvaguardar objetivos o finalidades de interés público por los que ya velan otras Administraciones y otras regulaciones sectoriales.

Sobre la base de todo lo anterior, se sugiere la conveniencia de sopesar la revisión del contenido regulatorio recogido en el artículo 32. Ello, con vistas a omitir previsiones que tienen una regulación sectorial de obligado cumplimiento para los ganaderos, desde los puntos de vista técnico, logístico y administrativo y que se extiende a aspectos tan complejos como la seguridad vial, el comercio, la sanidad o la protección de los animales durante su transporte. O en su defecto, para incluir en el PD, a lo sumo, una remisión a las normas vigentes sobre transporte de animales.

⁴⁰ Sobre este particular, cabe recordar que el Reglamento de espectáculos taurinos de 1996 dedica los artículos 49 a 52 a la regulación del transporte de reses y sus reconocimientos, dentro del capítulo II del título V sobre garantías de la integridad del espectáculo.

⁴¹ Vid. Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 52/64	



6.2.9. Sobre la designación de la Facultad de Veterinaria de Córdoba como centro de referencia

La Disposición adicional segunda del PD analizado designa como centro de referencia en materia de consultoría, docencia, aprendizaje e investigación científica de la raza bovina de lidia a la Facultad de Veterinaria de la Universidad de Córdoba.

La citada previsión afecta a la libre competencia en una doble vertiente: cuantitativa y cualitativa, en la medida en que la norma propuesta confiere a un único operador (en este caso, de carácter público, a la Facultad de Veterinaria de Córdoba) la condición de centro de referencia para las actividades de consultoría, docencia, aprendizaje e investigación científica de la raza bovina de lidia, le otorga una posición privilegiada o ventajosa en el mercado, además de suponer un tratamiento desigual en detrimento de otros competidores e interferir de manera disfuncional en la asignación adecuada de los recursos.

En aplicación del principio de neutralidad competitiva, las Administraciones públicas deben garantizar que el marco jurídico aplicable a los mercados en los que las empresas o entidades compiten o pueden competir sea neutral y que no se impida, restrinja ni distorsione indebidamente la competencia.

La citada previsión parece estar otorgando a la Facultad de Veterinaria de Córdoba un trato preferente que puede limitar las posibilidades de negocio de otros operadores económicos tanto públicos como privados. Dicha medida podría contravenir al principio de neutralidad competitiva, al implicar un distinto tratamiento basado en una circunstancia subjetiva.

Partiendo de dicha premisa, resulta preciso que el centro directivo justifique dicha decisión regulatoria, en términos de necesidad y proporcionalidad, con arreglo a lo previsto en el artículo 5 de la LGUM. Esto es, se requiere que la Consejería impulsora de la norma fundamente la necesidad de dicha medida en la protección de una razón de interés general, debiendo dicha limitación a la competencia guardar relación con dicha RIIG y razonar su proporcionalidad, o en su defecto eliminarse. En síntesis, deberá justificarse en el expediente de forma detallada si la redacción de esta propuesta regulatoria es necesaria, adecuada, proporcionada y no discriminatoria.

6.2.10. Otras novedades introducidas por la norma

Se analizan aquí algunas de las medidas incluidas con carácter novedoso en el borrador de reglamento analizado con respecto al reglamento vigente.

- **En cuanto a la nueva clasificación de los espectáculos taurinos**

En relación con las clasificación de espectáculos taurinos contenidas en el artículo 3 del proyecto normativo, el mismo en tramitación incluye definiciones diferentes respecto a las recogidas en el Reglamento Taurino de Andalucía vigente en relación, por ejemplo, a las becerradas, en cuya definición se añade que “para este tipo de festejos los intervinientes deberán utilizar el vestido corto o campero, o cualquier otro reconocido por los usos y costumbres, sin que pueda ser utilizado, en ningún caso, el traje de luces” [(artículo 3 e)], e incorpora conceptos nuevos en relación con los espectáculos taurinos, como es el caso de los tentaderos públicos, los espectáculos de recortadores y

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 53/64



los de *forçados* Y, con ello, se amplía el catálogo de espectáculos taurinos en el ámbito territorial de nuestra comunidad autónoma.

Asimismo, se aprecia que las definiciones de los espectáculos no son plenamente coincidentes con las establecidas en la normativa estatal (artículo 25 del Reglamento de Espectáculos Taurinos).

Si bien es cierto que en este concreto punto pueden tener cabida las especificidades propias derivadas de los usos y costumbres de cada lugar, no es menos cierto que la práctica de la reproducción de normas puede presentar problemas desde el punto de vista de la seguridad jurídica, en la medida en que la reproducción no sea exacta, o que se empleen términos parecidos pero no iguales, o que bien se reproduzcan las disposiciones estatales solo en parte puede propiciar falta de claridad, confusión y, en consecuencia, afectar negativamente a la seguridad jurídica de los operadores económicos; máxime cuando la aplicación de estas definiciones contempladas en el artículo 3 lleva aparejada una serie de consecuencias jurídicas en cuanto a las condiciones, requisitos y medios de intervención administrativa vinculados a las mismas, que incluyen obligaciones exigibles. Lo que determina que su establecimiento haya de quedar suficientemente justificado en términos de necesidad y proporcionalidad.

Así pues, se aconseja que el órgano tramitador de la norma justifique a qué razón obedece la diferenciación en los criterios definitorios plasmados en el proyecto analizado, en aras de salvaguardar los principios de una buena regulación económica y, en especial, el de necesidad y proporcionalidad, así como el de seguridad jurídica.

- **En cuanto a las novilladas de promoción con picadores**

Así, en la Disposición adicional quinta de la norma, además de contemplarse la posibilidad de elaborar “planes de fomento y promoción de la tauromaquia”, en su apartado primero, párrafo segundo, se prevé la celebración de festejos excepcionales denominados “novilladas de promoción con picadores”.

Concretamente, se recoge que, mediante Orden de la Consejería competente en materia taurina, podrán regularse las características y requisitos para la celebración de tales festejos excepcionales, en las que podrán exceptuarse o modificarse en su organización y autorización los requisitos exigidos en el Reglamento para los espectáculos taurinos definidos en el mismo.

No obstante, cabe señalar que esta previsión, habida cuenta de la técnica utilizada, al remitirse a una futura Orden, en el presente reglamento no quedaría predeterminado el régimen jurídico aplicable a las citadas novilladas de promoción con picadores, en el que además se pretenden modular o exceptuar los requisitos exigidos a los espectáculos taurinos, sin que quede claro a qué requisitos se está haciendo referencia.

Téngase en cuenta que lo indicado no beneficia al principio de seguridad jurídica, del que se deriva la necesidad de que el marco jurídico regulador de las actividades económicas haya de ser claro y predecible.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 54/64	



- **En cuanto a la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las asociaciones ganaderas para la realización de estudios e investigación**

La Disposición adicional séptima dispone, en su apartado segundo, que “el órgano directivo central competente en materia de espectáculos taurinos podrá ordenar la realización de estudios para el análisis de cuernos y la toma de muestras biológicas tanto de toros como de caballos, de forma aleatoria, a efectos de estudios e investigación. A tal fin, podrán celebrarse convenios de colaboración con las asociaciones ganaderas con implantación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Desde el punto de vista de competencia, el uso de convenios de colaboración puede entrañar riesgos para la libre competencia y para la eficiencia, dado que al tratarse de una adjudicación directa se priva de las ventajas que puede reportar un procedimiento de concurrencia competitiva. Es, por ello, por lo que se podrían adoptar otro tipo de procedimientos previstos en la normativa vigente que reúna todas las garantías suficientes de concurrencia, libertad de acceso, publicidad y transparencia, igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, así como las mejores condiciones de competencia posibles, como por ejemplo a través de un proceso de contratación pública en el que se licite la prestación de los servicios de estudio e investigación.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que, en aplicación del principio de no discriminación previsto en los artículos 3 y 18 de la LGUM⁴², todos los operadores económicos tienen los mismos derechos en todo el territorio nacional sin que puedan las administraciones públicas realizar actuaciones que tengan como efecto un trato discriminatorio por razón del lugar de establecimiento o residencia del operador económico.

En particular, el artículo 18.2.1º a) de la LGUM⁴³ prohíbe cualquier condición o requisito que tenga como efecto directo o indirecto la discriminación en función del lugar de establecimiento del operador y, en particular, la exigencia de que el establecimiento o domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda suprimir la previsión de que las asociaciones ganaderas “estén implantadas en el territorio andaluz”, dado que ello supone la inclusión de un requisito discriminatorio por razón del lugar de establecimiento del operador y, por tanto, que podría entrar en contradicción con la LGUM.

⁴² Artículo 3. Principio de no discriminación.

1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.”

⁴³ Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

(...)

2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio (...).”

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 55/64	



- **En cuanto a los elementos materiales de la lidia**

La Disposición adicional novena del proyecto normativo prevé una “autorización excepcional sobre el uso de materiales distintos a los autorizados para pruebas funcionales en uno o varios festejos, que será desarrollada por una Orden”.

En principio, se puede entender como un aspecto positivo el hecho de que se prevea el empleo de materiales distintos a los elementos de lidia que estén actualmente determinados por la normativa vigente. Con ello, se puede contribuir a la innovación de la actividad económica.

No obstante, dado que esta disposición relega su regulación a un posterior desarrollo en una futura Orden, no se beneficia al principio de seguridad jurídica, del que se deriva la necesidad de que el marco jurídico regulador de las actividades económicas haya de ser normativo claro y predecible, por lo que se recomienda que se incluya dicha previsión en la parte dispositiva del PD, como pudiera ser en el artículo 44 dedicado a la regulación de los elementos materiales de lidia.

Por último, y como se ha apuntado anteriormente en el presente Informe, la exigencia de una autorización que afecte al acceso o ejercicio de las actividades económicas —en este caso en concreto, la autorización excepcional respecto a los elementos materiales de lidia—, deberá ajustarse a lo dispuesto en la LGUM y, en todo caso, someterse al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en los artículos 17 y 5 de la LGUM.

Así pues, la implantación de un régimen de intervención de este tipo deberá encontrarse establecida en una norma con rango legal, en la que quede debidamente justificadas las RIIG que trata de proteger, en este caso en concreto, en algunas de las razones tasadas en el artículo 17.1. b) del de la LGUM, que son: cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano; la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico. Además, el órgano que tramite la norma deberá acreditar que las supuestas razones invocadas no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. En defecto de alguna de las anteriores premisas, la exigencia de esta autorización ha de suprimirse.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- El proyecto normativo trata de ser una propuesta integradora y coherente con el marco normativo estatal vigente, ajustándose a sus esquemas conceptuales básicos, tanto teóricos como competenciales. En particular, este Consejo valora positivamente las siguientes medidas:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 56/64	



- Las tendentes a la modernización del procedimiento de obtención de la correspondiente autorización de los espectáculos taurinos, previendo su tramitación electrónica, en adaptación al régimen dispuesto en la Ley 39/2015.
- Las destinadas a simplificar, ahorrar cargas y racionalizar la estructura de costes de la actividad económica.
- Las que establecen innovación en el sector, gracias a los avances de la técnica.
- Las que establecen garantías para la demanda de los espectáculos públicos.
- Por último, aquellas para la inclusión de medidas de fomento y promoción de la fiesta, y la celebración de festejos excepcionales denominados “novilladas de promoción con picadores”.

SEGUNDO.- En relación con la ordenación general de los espectáculos taurinos operada en el proyecto normativo se aconseja que se evalúe la iniciativa normativa, con la finalidad de evitar aquellas restricciones innecesarias, desproporcionadas o no adecuadas para poder alcanzar los fines perseguidos y en su caso, eliminar aquellos aspectos regulatorios que resulten injustificadas conforme a los principios recogidos en la LGUM, especialmente a los de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones y simplificación de cargas.

Adicionalmente, este Consejo sugiere que se realice un ejercicio de revisión y simplificación en cuanto a los requisitos y criterios establecidos por las distintas CC.AA. en determinadas actividades económicas involucradas en la celebración de los espectáculos públicos en el seno de la correspondiente Conferencia Sectorial, velando siempre por el cumplimiento de la normativa de competencia, al objeto de evitar exigencias o requisitos que puedan ser simplificados, minimizados o unificados, en aras de un entorno regulatorio más eficiente y favorable al desarrollo de las actividades económicas.

TERCERO.- Sobre la definición, características y clasificación de las plazas de toros de Andalucía, y las condiciones exigibles en ellas, este Consejo quiere manifestar lo siguiente:

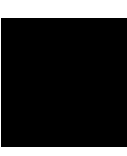

- En cuanto a las características y condiciones de las plazas de toros en general (artículos 5, 7, 8 y 9 del PD) se aconseja revisar los criterios y requisitos establecidos por las distintas CC.AA., al objeto de simplificar la legislación vigente y eliminar todos aquellos requisitos que sean innecesarios. En este sentido y mediante las conferencias sectoriales, se aconseja estudiar la posibilidad de adoptar unos estándares de protección equivalente en todo el territorio nacional que permitan hacer compatibles la salvaguarda de los diferentes objetivos de interés públicos concurrentes con la libre iniciativa económica, con el fin de impulsar un marco regulatorio eficiente que facilite la actividad de los operadores económicos en este ámbito, al amparo de lo dispuesto en los artículos 12 y 4 de la LGUM, y también en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.2.d) de la Ley 18/2013, de 12 de diciembre, siempre bajo el amparo del cumplimiento de la normativa de competencia.
- En cuanto a las características de las plazas de toros permanentes, llama la atención el elevado nivel de exhaustividad en el amplio catálogo de requisitos y condiciones (artículo 5 del PD). Si bien es cierto que se aprecia una mejora técnica a la hora de definir estas características con respecto a la redacción primigenia de la norma, sin embargo, en la nueva regulación autonómica se aprecian

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 57/64



algunos requisitos técnicos más exigentes que en el reglamento vigente lo que constituyen trabas tanto económicas como administrativas e incrementan exponencialmente los costes regulatorios para los operadores económicos y la propia Administración, al tratarse de extremos sujetos a ulterior control e inspección por parte de otras autoridades competentes. En tal sentido, además del principio de simplificación de cargas, este Consejo recomienda tener en consideración los principios de necesidad y proporcionalidad, en la medida en que estén vinculados con la salvaguarda de una RIIG de las establecidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y sirvan al objetivo pretendido restringiendo o distorsionando lo menos posible la actividad económica.

- El artículo 6 del PD clasifica por categorías las plazas de toros permanentes como de primera, de segunda y de tercera. Desde el punto de vista de la política de competencia, dicha clasificación conlleva tratamiento diferencial entre operadores económicos, pudiendo las de primera y segunda categoría atraer eventos de mayor perfil y, por ende, generar más ingresos, mientras que las de tercera categoría carecerían de esas ventajas competitivas. Por ello, se recomienda su evaluación conforme a los principios de neutralidad competitiva, necesidad y proporcionalidad. En este sentido, aun asumiendo que los objetivos de interés público concurrentes pudieran justificar la necesidad de adoptar determinadas medidas limitativas de las actividades económicas, habrá de razonarse, en cualquier caso, su idoneidad para alcanzar los fines y justificar que otro tipo de medidas menos restrictivas no son posibles para atender adecuadamente a la protección de las posibles RIIG invocadas.
- El artículo 8.1 del PD recoge lo que ha de entenderse por plazas de toros portátiles. A propósito de la regulación incluida en el presente proyecto normativo sobre éstas, este Consejo quiere manifestar su posicionamiento a favor de las medidas contenidas en el citado PENTAURO, dentro del programa dedicado a las plazas de toros—cuyo objetivo general es mejorar las condiciones de los recintos para la celebración de los espectáculos taurinos—, referida a la homologación de las plazas portátiles y así que las Comunidades Autónomas acuerden un procedimiento de homologación en la fabricación de plazas de toros portátiles, en virtud del cual se certifique por un organismo de control o administrativo que las plazas homologadas cumplen con las características taurinas propias de su naturaleza y con las condiciones y requisitos del Código Técnico de la Edificación y que pueden instalarse en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las autorizaciones y controles municipales y autonómicos pertinentes.
- El artículo 9 contiene la regulación de las plazas de toros de esparcimiento. Este Consejo valora positivamente que, en tales recintos se exima expresamente en la norma de la necesidad de “obtener una autorización de la Administración de la Junta de Andalucía”. Sin embargo, cabe hacer notar que en el apartado 2 del artículo se incluye un extenso listado de condiciones para posibilitar la suelta de reses a puerta cerrada en dichas instalaciones, en el que se incluyen aspectos de muy diversa naturaleza. Cabe destacar que se aprecian disparidades reguladoras entre las distintas CC.AA. en lo referente a la suelta de reses a puerta cerrada en estas instalaciones. Al objeto de favorecer la competencia, la unidad de mercado y de evitar la introducción de barreras injustificadas a la actividad económica, se recomienda que el establecimiento de dichos requisitos se analice a la luz de los principios de la LGUM, muy particularmente del principio de necesidad y

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 58/64	



proporcionalidad (artículo 5) y simplificación de cargas (artículo 7), dado que tales exigencias y obligaciones pueden suponer mayores obstáculos para los operadores económicos que quieran desarrollar su actividad en Andalucía, en comparación con el régimen previsto en el resto de CC.AA.

- En cuanto a la regulación de las instalaciones y los servicios médicos de los que deben disponer las plazas de toros (art. 10 del PD) se refuerzan los mínimos exigibles para las instalaciones de enfermería y los servicios médico-quirúrgicos de las instalaciones. Cabe resaltar que aquellos requisitos referidos a las estancias o a las dependencias de la enfermería, la distribución de las mismas en áreas diferenciadas o a la disposición de ciertos elementos, como la limpieza, desinfección y dotación que sean difíciles de cumplir en determinados casos, se debería replantear su exigencia en caso de no poderse acreditar su necesidad y, fundamentalmente su proporcionalidad. No obstante, si la fundamentación de la adopción de estos nuevos requisitos de las instalaciones sanitarias es la protección de la salud de los profesionales intervinientes en el espectáculo, se recomienda que se motive en el expediente el criterio diferencial empleado, especialmente en el supuesto de las plazas de tercera, en términos de necesidad y proporcionalidad.

CUARTO.- En relación al capítulo IV del PD, denominado “Garantías y seguros”, que regula la garantía indefinida, aval o seguro de caución que deben constituir los operadores para responder de las obligaciones que puedan derivarse de la organización de espectáculos y festejos taurinos en Andalucía y los seguros que han de contratar con carácter previo a la autorización de tales eventos, en la documentación que acompaña al expediente de la norma no se aprecia la motivación que fundamentaría las cuantías que debe cubrir el seguro y la proporcionalidad entre los daños y los riesgos, ni una justificación de la exigencia de la garantía para responder de las obligaciones que puedan derivarse de la organización de. Por ello, el órgano proponente de la norma deberá evaluar si los límites establecidos a la libertad de empresa son necesarios, proporcionados y adecuados para alcanzar los objetivos que persigue la norma. Y, si bien es cierto que el artículo 12 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre establece que “reglamentariamente se determinarán las condiciones, garantías o fianzas y requisitos que han de cumplirse y prestarse en los espectáculos públicos”, el órgano proponente de la norma debe evaluar si esa posibilidad que le permite la ley de forma general cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad. Por tanto, si el órgano proponente del reglamento concluye que la restricción no es admisible, deberá eliminar la referencia del artículo 14 e igualmente la obligación de acreditar la garantía ante la Administración prevista en el artículo 12, sobre el registro de empresas de espectáculos taurinos de Andalucía.

La misma recomendación se predica del artículo 16.1 d), que establece los requisitos para la autorización de espectáculos taurinos.

Por último, ha de tenerse en cuenta que la exigencia de las garantías y seguros de responsabilidad civil recogidos en la presente norma habrá de respetar la previsión del artículo 18.2, letra d) de la LGUM, que prohíbe expresamente exigir un seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente a operadores ya cubiertos con una garantía comparable en el lugar donde tenga su residencia o establecimiento.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 59/64



QUINTO.- Sobre la autorización de los espectáculos taurinos, los requisitos exigidos y la tramitación del procedimiento, este Consejo quiere manifestar lo siguiente:

a) En cuanto al régimen de autorización establecido para los espectáculos taurinos el órgano tramitador de la norma invoca, como RIIG que justifican la autorización de los espectáculos taurinos, el orden público, la seguridad pública y la salud pública, e identifica como normas de rango legal de la que trae consecuencia, la Ley 10/1991, de 4 de abril (artículo 11.2.b) y la Ley 13/1999, de 15 de diciembre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (artículo 5.7). En el precitado Anexo II no se especifica la justificación de la medida conforme al principio de proporcionalidad. Es evidente que existen otras regulaciones y medidas alternativas que permiten alcanzar los mismos objetivos de interés general de una manera menos distorsionadora o restrictiva para el desarrollo de las actividades económicas, por lo que se considera necesario que el órgano proponente de la norma valore, para cada uno de los supuestos de los espectáculos taurinos que determinan la exigibilidad de autorización, su adecuación a los principios y exigencias previstas en la LGUM, y en especial, al principio de proporcionalidad (artículos 5 y 17.1 de la LGUM).

b) En cuanto a los documentos que se habrán de acompañar a la solicitud de la autorización del espectáculo taurino por la persona organizadora del mismo, con la advertencia de que la comprobación de la inexactitud o falsedad de cualquier dato o documento presentado con la solicitud, determinará la imposibilidad de iniciar o continuar con el desarrollo del festejo (artículo 16 del PD), se recomienda que se fundamente de forma individual y no de manera global, la necesidad y proporcionalidad de cada uno de los requisitos que se establecen en el proyecto normativo y no para el conjunto de todos ellos, en la salvaguarda de las RIIG encomendadas, acreditándose que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

c) En relación a la obligación de presentar por parte de la persona organizadora del espectáculo taurino, junto a la solicitud de autorización, una declaración responsable (artículo 16.5, letra g) del PD) en la que el operador manifieste disponer de determinados documentos, es preciso señalar que no se permite la concurrencia de distintos medios de intervención administrativa sobre una misma actividad económica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.4 de la LGUM, es decir, no puede coexistir una autorización y una declaración responsable sobre el acceso o desarrollo de una misma actividad económica. Por otra parte, es preciso indicar que, en relación con los documentos previstos, el órgano tramitador de la norma ha de efectuar el correspondiente análisis de necesidad y proporcionalidad, al objeto de determinar la procedencia o no de exigir cada uno de los documentos exigidos para autorizar el espectáculo taurino o si obedece a la salvaguarda de una RIIG. Hay que señalar que este Consejo aprecia que existen requisitos que constituyen duplicidades y requisitos innecesarios.

d) Respecto a la consideración de entender desestimada la solicitud de autorización del espectáculo si en el plazo señalado en el artículo 17.3 del PD la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía no notifica resolución expresa, este Consejo recuerda que, con arreglo a lo dispuesto

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 60/64





en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la Administración tiene la obligación legal de resolver todos los procedimientos, contemplándose, asimismo, como regla general el silencio administrativo positivo. Por ello, y dado que el establecimiento del silencio negativo constituye una medida restrictiva que limita el acceso y/o ejercicio de la actividad, este Consejo recomienda que dicha limitación se justifique por el centro directivo proponente en el expediente, en atención a la salvaguarda de una RIIG y que, sobre todo, se acredite, que la misma resulta proporcionada y no resulta discriminatoria. En su defecto, se recomienda la revisión de dicha previsión normativa.

SEXTO.- Sobre la selección del equipo veterinario de servicio en los espectáculos taurinos y las restricciones geográficas y las funciones que le competen (artículo 24 del PD), este Consejo manifiesta lo siguiente:

a) El sistema de selección y designación del equipo veterinario de servicio, recogido en el apartado 1 del artículo 24, incide sobre las condiciones de competencia en el mercado al incluir ciertas determinaciones que afectan al acceso y al ejercicio de la actividad económica y, por ende, a la libre competencia. Por ello, este Consejo recomienda al órgano tramitador de la norma que evalúe la necesidad y proporcionalidad de las previsiones incluidas, conforme a los principios de buena regulación anteriormente citados, y en especial, con arreglo a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Y en su caso, revise los aspectos que no superen el citado análisis, considerándose una alternativa regulatoria más pro-competitiva que podría ser tomado como eventual modelo de referencia de la regulación proyectada, el modelo de designación de profesionales veterinarios previsto en el Decreto 62/2003, de 11 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Festejos Taurinos Populares y regula determinados aspectos de los espectáculos taurinos.

b) En cuanto a los requisitos para la designación del equipo veterinario de servicio (artículo 24.2 del PD), se observa que éstos son restricciones al ejercicio profesional que entrañan una evidente barrera de acceso al mercado. Por ello, este Consejo recomienda, por una parte, abrir esta designación al mayor número de profesionales posible, admitiéndose en todo caso a profesionales colegiados en otros territorios y evitando, en cualquier caso, dirigirse directa y exclusivamente la Administración a un determinado Colegio Profesional de un territorio concreto para respetar la normativa de defensa de la competencia. Por otro lado, se debe razonar en el expediente que las reservas de actividad profesionales que se establezcan contribuyen verdaderamente a la salvaguarda del interés general invocado y que pueda justificarse objetivamente, debiendo constar en el expediente el análisis objetivo llevado a cabo por el órgano proponente de la norma en el que se detallan las circunstancias específicas que demuestren que existen riesgos reales que fundamentan la necesidad de salvaguardar los objetivos de interés público perseguidos. En aras de favorecer una competencia efectiva, únicamente deberían imponerse limitaciones o reservas de actividad por razones de necesidad y proporcionalidad en los supuestos en los que esté debidamente justificado, y sin generar más daño a la libre competencia y al libre acceso y ejercicio de las actividades económicas que el estrictamente necesario, acreditándose que no existen otras alternativas menos distorsionadoras.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 61/64	



Sobre dicho particular, este Consejo recomienda que se valore la adopción de otras medidas menos restrictivas.

SÉPTIMO.- Este Consejo recomienda la eliminación del régimen de determinación de honorarios así como la gestión del pago de los equipos de veterinarios, previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 24 del proyecto normativo, por encerrar severas restricciones a la competencia, así como eliminar también la mención a la obligación expedición por parte del Colegio Oficial de Veterinarios de un justificante a la empresa organizadora del espectáculo taurino acreditando la entrega por adelantado de los honorarios correspondiente a cada evento (artículo 16, párrafo 5 letra g) punto 3.º del PD). Recordar que:

- a) Los honorarios de los profesionales son libres y que ello constituye uno de los elementos cruciales para la existencia de una competencia efectiva entre los prestadores de servicios veterinarios, por lo que los acuerdos de fijación de precios entre operadores económicos entrarían dentro del ámbito de aplicación de la normativa en materia defensa de la competencia (artículo 1 de la LDC), al ser una de las prácticas más dañinas de la competencia.
- b) Las prohibiciones establecidas en la LDC son aplicables a las restricciones a la competencia injustificadas y contrarias a la LDC introducidas, con su actuación o regulación, por las Administraciones públicas en el ejercicio de potestades administrativas o por la actuación de los poderes públicos sin amparo legal (artículo 4.2 de la LDC).
- c) Hay que tener en cuenta que de existir un previo acuerdo entre profesionales sobre precios (honorarios), un reparto de mercado o un acuerdo de compensación, la centralización de los cobros a través de los colegios oficiales puede operar como un medio de control de la actividad de los profesionales y su cumplimiento del acuerdo. Pero, incluso en ausencia de un acuerdo anticompetitivo previo, si un buen número de profesionales canaliza sus cobros a través del Colegio, la difusión de información sobre los mismos puede facilitar la realización de restricciones a la libre competencia.

OCTAVO.- Sobre las características de las reses de lidia, como la edad para los distintos tipos de espectáculos taurinos, el peso o el estado de los cuernos, y la prohibición expresa de lidiar las reses que no estén inscritas en el Libro Genealógico de la Raza Bovina de Lidia (artículos 27 a 31 del PD), cabe reconocer que concurren RIIG a las que se refiere la legislación estatal básica (artículo 3.11 Ley 17/2009, de 23 de noviembre), entre ellas, la protección de la sanidad animal, del medio ambiente, los objetivos de la política social y cultural o la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional. Sin embargo, en la medida en que afectan al desarrollo de las actividades económicas, así como a la seguridad jurídica de los operadores económicos, limitando la oferta y la entrada de operadores al mercado, este Consejo recomienda que quede debidamente justificada en el expediente normativo.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 62/64



NOVENO.- Respecto a las características que deben reunir las operaciones de embarque y los cajones para su traslado (artículo 32 del PD), este Consejo, en aras a la aplicación de los principios de buena regulación económica que pretende la creación de un marco regulatorio integrado, predecible y claro que evite la inseguridad jurídica de los operadores económicos asociada a la falta de transparencia que a veces caracterizan las normas sectoriales dictadas por Administraciones diferentes, recomienda la revisión del contenido regulatorio de carácter general en la Unión Europea y España, con vistas a omitir previsiones que tienen una regulación sectorial de obligado cumplimiento para los ganaderos, desde los puntos de vista técnico, logístico y administrativo y que se extiende a aspectos tan complejos como la seguridad vial, el comercio, la sanidad o la protección de los animales durante su transporte o, en su defecto, para incluir en el proyecto reglamentario, a lo sumo, una remisión a las normas vigentes sobre transporte de animales.

DÉCIMO.- Sobre la designación de la Facultad de Veterinaria de Córdoba como centro de referencia en materia de consultoría, docencia, aprendizaje e investigación científica de la raza bovina de lidia contenida en la Disposición adicional segunda del proyecto reglamentario, un trato preferente que puede limitar las posibilidades de negocio de otros operadores económicos tanto públicos como privados, pudiendo con ello contravenir al principio de neutralidad competitiva al implicar un distinto tratamiento basado en una circunstancia subjetiva este Consejo recomienda, con arreglo a lo previsto en el artículo 5 de la LGUM, la justificación en el expediente de forma detallada si la redacción de esta propuesta regulatoria es necesaria, adecuada, proporcionada y no discriminatoria o, en su defecto, eliminarla.

DÉCIMO PRIMERO.- En cuanto a la nueva clasificación de los espectáculos taurinos recogida en el artículo 3 del PD, se observa una no coincidencia en las definiciones con respecto a las recogidas en el Reglamento Taurino de Andalucía vigente y en la normativa estatal (artículo 25 del Reglamento de Espectáculos Taurinos). Así pues, este Consejo recomienda que el órgano tramitador de la norma justifique a qué razón obedece la diferenciación en los criterios definitorios plasmados en el proyecto analizado, en aras de salvaguardar los principios de una buena regulación económica y, en especial, el de necesidad y proporcionalidad, así como el de seguridad jurídica.

DÉCIMO SEGUNDO.- El apartado segundo de la Disposición adicional quinta de la norma proyectada, prevé la celebración de festejos excepcionales denominados “novilladas de promoción con picadores” y recoge que, mediante Orden de la Consejería competente en materia taurina, podrán regularse las características y requisitos para la celebración de tales festejos excepcionales, en las que podrán exceptuarse o modificarse en su organización y autorización los requisitos exigidos en el Reglamento para los espectáculos taurinos definidos en el mismo. Cabe señalar que, al remitirse a una futura Orden, en el presente reglamento no quedaría predeterminado el régimen jurídico aplicable a las citadas novilladas, lo que no beneficia al principio de seguridad jurídica del que se deriva la necesidad de que el marco jurídico regulador de las actividades económicas haya de ser claro y predecible. Se recomienda que el órgano tramitador de la norma sopesase otras alternativas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 63/64



DÉCIMO TERCERO.- En cuanto a la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las asociaciones ganaderas para la realización de estudios e investigación, contenida en la Disposición adicional séptima del proyecto normativo, este Consejo recomienda que el órgano tramitador de la norma adopte procedimientos previstos en la normativa vigente que reúna todas las garantías suficientes de concurrencia, libertad de acceso, publicidad y transparencia, igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, así como las mejores condiciones de competencia posibles, como por ejemplo a través de un proceso de contratación pública en el que se licite la prestación de los servicios de estudio e investigación. Asimismo, se recomienda suprimir la previsión de que las asociaciones ganaderas “estén implantadas en el territorio andaluz”, dado que ello supone la inclusión de un requisito discriminatorio por razón del lugar de establecimiento del operador y, por tanto, que podría entrar en contradicción con la LGUM.

DÉCIMO CUARTO.- La Disposición adicional novena del proyecto normativo prevé una autorización excepcional sobre el uso de materiales distintos a los autorizados para pruebas funcionales en uno o varios festejos, que será desarrollada por una Orden. Al igual que lo manifestado anteriormente, dado que esta disposición relega su regulación a un posterior desarrollo en una futura Orden, no se beneficia al principio de seguridad jurídica, del que se deriva la necesidad de que el marco jurídico regulador de las actividades económicas haya de ser normativo claro y predecible, por lo que se recomienda que se incluya dicha previsión en la parte dispositiva del proyecto normativo, como pudiera ser en el artículo 44 dedicado a la regulación de los elementos materiales de lidia. Asimismo, el órgano que tramite la norma deberá acreditar que las supuestas RIIG invocadas no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. En defecto de alguna de las anteriores premisas, la exigencia de esta autorización ha de suprimirse

DÉCIMO QUINTO.- Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro-competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 64/64