



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

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero

D^a. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, Vocal Segunda

Secretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Gómez Barea

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 25 de julio de 2019, con la composición expresada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 19 de junio de 2019, tuvo entrada en el registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un oficio remitido por la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos, de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, por el que se solicitaba la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto del 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.

Junto al citado oficio, se remitía el texto del proyecto de Decreto, una Memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de la norma, un Informe de valoración de cargas administrativas y los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante CDCA), 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.



2. Con fecha 4 de julio de 2019, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del CDCA, 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.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El objeto del proyecto de Decreto sometido a informe es la modificación del Reglamento de festejos taurinos populares de Andalucía, con el objetivo de agilizar el procedimiento de autorización previa de tales eventos, mediante la eliminación de trámites innecesarios y simplificación de la documentación a aportar por los organizadores de los festejos taurinos.

A tal fin, el proyecto normativo consta de dos artículos a través de los cuales se modifica, por una parte, la Disposición adicional primera del Decreto 62/2003, de 11 de marzo; y por otra, un total de 12 artículos del Reglamento de festejos taurinos populares incluido como anexo único del citado Decreto 62/2003. Así mismo, el proyecto de Decreto consta de una Disposición adicional sobre referencias realizadas en el reglamento; dos Disposiciones transitorias sobre el registro electrónico general y el régimen transitorio del procedimiento de autorización; una Disposición derogatoria única de carácter general; y dos Disposiciones finales para el desarrollo normativo y la entrada en vigor de la modificación planteada por la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



De los doce artículos del Reglamento que son objeto de modificación, a los efectos de este informe, los que resultan más relevantes serían los que afectan:

- A la "*solicitud de autorización*" (artículo 6). Se modifican los apartados dos y tres del mencionado artículo 6, al objeto de ampliar el plazo de presentación de la solicitud del procedimiento de autorización de festejos taurinos populares, determinando una antelación mínima de 15 días a la fecha de celebración del festejo (antes eran 10 días). También se modifican aspectos relacionados con la documentación que se deberá acompañar a dicha solicitud.
- A los "*seguros*" (artículo 7), se modifica para establecer la exigencia obligatoria de un contrato de seguro de responsabilidad civil y la suscripción de un seguro de accidentes de carácter voluntario.
- A las personas profesionales que participan en los festejos efectuando el "*reconocimiento de las reses*" (artículo 14). En concreto, se modifica el número de veterinarios encargados del reconocimiento de la reses, en función del número de reses que intervengan en el festejo. También, se regula el sistema de designación y nombramiento del personal veterinario de servicio, así como la determinación de sus honorarios.

IV. MARCO NORMATIVO

En relación con la materia objeto del proyecto normativo que nos ocupa, interesa destacar la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, donde se contempla el régimen de intervención de las autoridades competentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas y de las entidades locales en lo que se refiere a su normal desarrollo.

Así mismo, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en su artículo 8, señala entre los derechos básicos de los consumidores y usuarios la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad; en el artículo 11, se consagra el deber general de seguridad de los bienes o servicios puestos en el mercado, y en el Título IV se desarrolla la potestad sancionadora en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

También, en el ámbito estatal interesa mencionar, por su relación con la materia objeto de informe, la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos. Ley, que vino a acomodar a las exigencias constitucionales el régimen jurídico de la fiesta de los toros, entendida en el amplio sentido de sus diversas manifestaciones, que se encuentran arraigadas en la cultura y aficiones populares.



En conexión con los espectáculos taurinos, cabe recordar que el Estado dispone de competencias exclusivas en materia de orden público y la seguridad ciudadana, al amparo del artículo 149.1.29º de la Constitución Española, y para el fomento de la cultura, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.2 del citado texto constitucional. Así, se declara en la Exposición de Motivos de la citada Ley 10/1991: *“Uno de los campos más sensibles a la seguridad ciudadana es el que hace referencia a los encierros y otras fiestas taurinas tradicionales, que se celebren en las vías públicas, afectando como actores o espectadores, voluntarios o involuntarios, a todos los ciudadanos sin excepción, por lo que, si bien el Estado carece evidentemente de vocación para la regulación de sus peculiaridades, ya que su carácter regional o local es indiscutible, no puede por menos de estar presente en su organización y celebración para, desde un punto de vista externo, garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, evitando la producción de alteraciones de la seguridad ciudadana y dirigiéndolo de forma que este se desarrolle adecuadamente de acuerdo con el Reglamento.”*

Para su ejecución, el referido texto legal exigía la aprobación de un reglamento, que contuviese el desarrollo de los principios de la Ley y procediese a la creación y puesta en práctica de instrumentos administrativos que garanticen, tanto la pureza y la integridad de la fiesta de los toros, como los derechos de cuantos intervienen en los espectáculos taurinos o los presencian. Fruto de lo anterior, ha de mencionarse el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de espectáculos taurinos.

En el ámbito autonómico, el artículo 13.32 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA) atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por lo que la Comunidad Autónoma puede desarrollar y ejecutar la normativa de la Unión Europea, como recuerda el artículo 42.2.4º del Estatuto. Asimismo le atribuye, entre otras, competencias exclusivas en materia de promoción y ordenación del turismo (artículo 13.17 EAA); en materia de promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones, sin perjuicio del artículo 149.2 de la Constitución española (artículo 13.26 EAA); en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18 CE (artículo 13.3 EAA); y en materia de sanidad e higiene, sin perjuicio de lo que establece el 149.1.16 CE (artículo 13.21 EAA).

También cabe mencionar la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, cuyo objeto es la regulación de todas las actividades relativas a la organización y celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas, así como la regulación de las condiciones técnicas y de seguridad que deben reunir los establecimientos públicos donde aquellos se celebren o realicen. Dicha norma resulta de aplicación a los espectáculos o actividades recreativas que se celebren o practiquen, independientemente de su titularidad, en establecimientos



públicos, aun cuando estos se encuentren situados en espacios abiertos, en la vía pública, en zonas marítimo-terrestres o portuarias, o en cualquier otra zona de dominio público.

A nivel reglamentario interesa citar, entre otros, el 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, y en el que se acuña la definición de "Festejos taurinos populares". Esta norma se dictó, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 13/1999, que otorgaba a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia para aprobar mediante decreto un catálogo, especificando las diferentes denominaciones y modalidades de estos festejos, así como los procedimientos de intervención administrativa que, en su caso, procedan de conformidad con la norma habilitante.

Otras normas relacionadas con la materia son, el 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, y el Decreto 165/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

Y más concretamente, 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, al objeto de dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de una ordenación pormenorizada sobre esta materia. Norma, cuya modificación se pretende con la propuesta normativa objeto de informe.

También, cabe traer a colación la Orden, de 16 de mayo 2003, que desarrolla el artículo 7 del Reglamento de Festejos Taurinos Populares aprobado por el Decreto 62/2003.

Finalmente, cabe aludir al Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías y al Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, y que determinan que corresponde a la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos las potestades administrativas relacionadas con la preparación, organización y celebración de los espectáculos taurinos y de las actividades relacionadas con los mismos.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE ORDEN Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

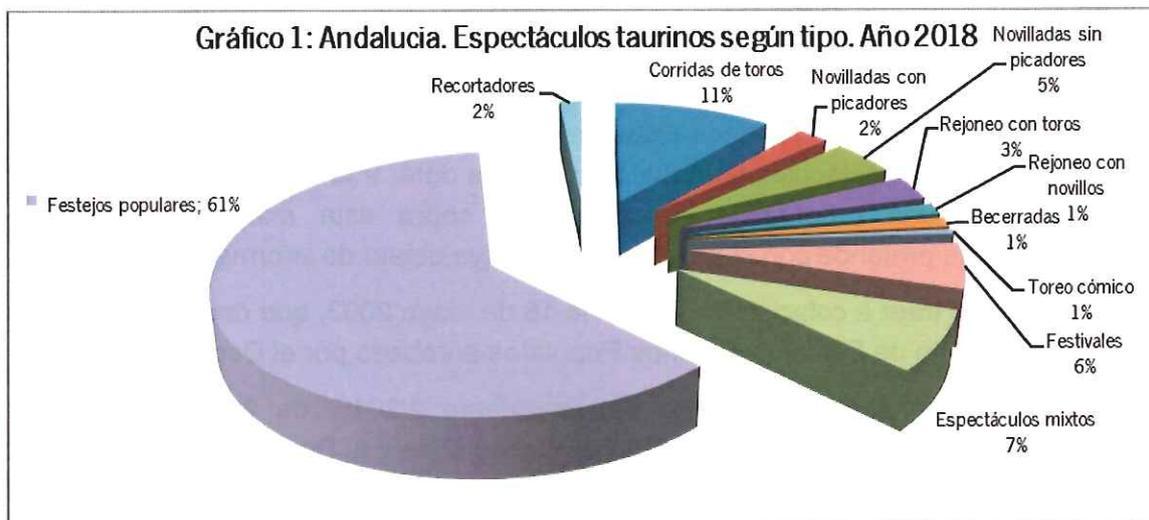
El proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 62/2003 de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de festejos taurinos populares y se regulan determinados aspectos de los espectáculos taurinos, supone una revisión de los procedimientos de autorización de los festejos taurinos populares que se producen en

Andalucía, afectando directamente a los profesionales que participan en el desarrollo de dichos festejos, tales como los prestadores de servicios veterinarios y los propios profesionales taurinos.

Así, según la estadística² de Festejos Taurinos en Andalucía, que gestiona la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía, durante el año 2018 el número de espectáculos taurinos en Andalucía ascendió a un total de **645**, lo que representa el 42,4% del total celebrado en España. Según la estadística de Asuntos Taurinos del Ministerio de Cultura y Deporte, fueron un total de 1.521 los festejos taurinos celebrados en el conjunto nacional.

Por tipología, destaca en primer lugar la categoría de “festejos populares”, que agrupa a casi dos terceras partes del total (61,1%), seguido, aunque a distancia, por las “corridos de toros” con el 11,2% y por “espectáculos mixtos” (7,4%) que ocupa la tercera posición. En cuanto a su distribución provincial, es Jaén la más destacada, ya que el año pasado en dicha provincia se celebraron un total de 221 espectáculos taurinos, casi uno de cada tres festejos de la región (32,7%), seguida por Granada y Cádiz (15,5% y 13,5% del total, respectivamente).

En el gráfico 1 se puede ver en el último año la distribución por tipología de festejo.



Fuente: Estadística de Festejos Taurinos en Andalucía. Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior.

En cuanto a su evolución, se aprecia cierta estabilidad en el tiempo, si bien con tendencia descendente, sobre todo en años recientes en cuanto a determinadas categorías, como pueden ser corridas de toros o novilladas, mientras otras se estabilizan (espectáculos mixtos o festejos populares).

² Los datos considerados en este análisis incluyen la información correspondiente a las corridas de toros, con el objetivo de que se pueda visualizar la relevancia de cada festejo y la importancia global de este sector.

Así, respecto al año anterior 2017, hubo un total de 10 espectáculos taurinos menos en 2018 (-1,5%), siendo el descenso especialmente intenso en cuanto a becerradas (-52,9%) y el aumento en cuanto a espectáculos mixtos (60%).

En el cuadro 1 se puede apreciar la evolución en los últimos siete años.

Cuadro 1: Evolución del número de espectáculos taurinos en Andalucía por tipo

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Corridas de toros	108	90	77	80	80	85	72
Novilladas con picadores	24	18	20	20	14	16	14
Novilladas sin picadores	79	104	89	66	37	41	29
Espectáculos de rejones ⁽¹⁾	33	32	24	23	23	19	29
Becerradas	16	18	12	17	17	17	8
Toreo cómico	7	0	4	3	0	4	4
Festivales	56	43	43	31	52	40	37
Espectáculos mixtos ⁽²⁾	42	38	36	50	37	30	48
Festejos populares	335	337	374	395	388	391	394
Recortadores	13	6	10	14	6	12	10
TOTAL	713	686	689	699	654	655	645

Fuente: Estadística de Festejos Taurinos en Andalucía. Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior.

Notas: (1) Los espectáculos de rejones incluyen tanto las corridas de rejoneo con toros como con novillos.

(2) Se consideran incluidos en esta categoría los espectáculos integrados por varios tipos de los siguientes: corridas de toros, novilladas, rejoneo o becerradas, excluyéndose las corridas mixtas con rejones.

Uno de los factores más característicos de estos festejos es su alta estacionalidad, concentrándose en los meses estivales su celebración. Así, en 2018 solo en el mes de agosto se celebraron un total de 227 espectáculos taurinos, un 35,2% del total y en septiembre otros 145 festejos, de forma en solo estos dos meses se celebraron más de la mitad (57,7%) del total de espectáculos taurinos del año.

Por otra parte, y respecto al número estimado de espectadores, la estadística muestra que en 2018 fueron un total de 773.199 personas las que acudieron a estos festejos, principalmente a corridas de toros (270.988 espectadores), seguido de los asistentes a



festejos populares (223.599 personas), lo que supone entre estos dos tipos de festejos casi dos terceras partes (64%) del total de espectadores.

Los profesionales taurinos que intervienen en estos espectáculos se pueden clasificar en las siguientes categorías profesionales: matadores de toros, novilleros (con o sin picadores), rejoneadores, becerristas, sobresalientes, picadores, banderilleros, toreadores cómicos, recortadores, mozos de espada y los ayudantes de éstos. Así, en Andalucía se identifican para 2018 un total de 4.471 personas³, que se pueden considerar empleo directo de estos espectáculos, siendo destacable los banderilleros como el colectivo más numeroso (1.827 personas, lo que representa el 40,9% del total).

De igual manera, hay que tomar en consideración a otro grupo de profesionales que tienen una participación relevante en el desarrollo de estos espectáculos taurinos como son los veterinarios y que, en el caso de esta propuesta normativa, es especialmente significativa la regulación que sobre su participación en estos espectáculos se propone. Los servicios veterinarios tienen asignadas las funciones de reconocimiento de las reses que van a intervenir en los festejos (en 2018, fueron un total de 2.940, las reses empleadas en este tipo de espectáculos en Andalucía).

Así, y con datos referidos a 31 de diciembre de 2018, según la Encuesta de profesionales sanitarios, elaborada por el INE, existían en Andalucía un total de 4.702 veterinarios colegiados (33.207 a nivel nacional), 91 personas más que en 2017, consolidando una tendencia de aumento en los últimos años y que sitúa a la Comunidad Autónoma de Andalucía como la región donde mayor número de estos profesionales ejercen su actividad (en torno al 14% del total nacional).

La distribución por Comunidades Autónomas puede observarse en el cuadro 2, así como la distribución entre las distintas provincias andaluzas.

Cuadro 2: Número de veterinarios colegiados por CC.AA. Año 2018. Desglose por provincias en Andalucía

	Número de veterinarios		Andalucía
Andalucía	4.702	Málaga	929
Cataluña	4.167	Sevilla	929
Comunidad de Madrid	3.836	Córdoba	730
Castilla y León	3.642	Cádiz	692
Galicia	2.992	Granada	411
Comunidad Valenciana	2.935		

³ Según la estadística del Ministerio de Cultura y Deporte, "Estadística de Asuntos Taurinos", en España en 2018, en el Registro General de Profesionales Taurinos, había un total de 9.723 profesionales inscritos.



Extremadura	1.937
Castilla-La Mancha	1.531
Aragón	1.444
Canarias	1.419
Murcia	963
Principado de Asturias	870
País Vasco	848
Islas Baleares	680
Navarra	511
Cantabria	462
La Rioja	214
TOTAL	33.207

Huelva	362
Almería	332
Jaén	317

Fuente: Encuesta de profesionales sanitarios (INE). Datos a 31 de diciembre de 2018.

Es de interés conocer el número de profesionales que se encuentran colegiados en provincias limítrofes a la de Andalucía (por ejemplo, Badajoz cuenta con 944 veterinarios colegiados en 2018, una cifra elevada y similar a la existente en Sevilla y Málaga (ambas con 929 profesionales). Murcia, con 963 profesionales colegiados frente a los profesionales colegiados en Almería, que alcanzan la cifra de 332. También destaca Ciudad Real que con 365 veterinarios colegiados, pueden ofrecer sus servicios en los festejos que se celebran en una provincia tan cercana como Jaén, a apenas unos Kilómetros, siendo esta la provincia de Andalucía donde más festejos taurinos se celebraron en 2018, más de 200 y donde menos veterinarios colegiados hay de todas las provincias de Andalucía.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

En tal sentido, merece la pena recordar que la imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos, ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y



sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ADCA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del EAA.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título *“Garantía de las libertades de los operadores económicos”*, preceptúa:

“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los *“Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”* dispone lo siguiente:

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, enuncia los *“Principios de buena regulación”*, y determina que:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.



Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la *better and smart regulation* no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, también interesa señalar aquí que el artículo 130 de la Ley 39/2015, referido a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, dispone lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra* y de conformidad con lo establecido en 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.

VI.2. Observaciones de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior sobre el contenido del proyecto normativo

Desde la óptica de la buena regulación, que debe presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, debemos recordar los principios reconocidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

Con base en los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general, y, además, habrá de concretar claramente la finalidad que pretende conseguir y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Así pues, la elaboración de toda 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. Esta definición va a permitir entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

Cabe destacar que el artículo 5 de la LGUM también trata la aplicación de este principio a la regulación de la actividad económica. De acuerdo con la LGUM, el principio de



necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, el establecimiento de límites a la libre iniciativa económica solo quedará justificado cuando concorra alguna “razón imperiosa de interés general” de las previstas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Es decir, la LGUM solo admite como razones imperiosas de interés general las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Así mismo, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad económica se estará produciendo.

Por otra parte, las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención de regulación y la finalidad perseguida.

Y a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, autonómico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

En el caso que nos ocupa, la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior afirma, en el Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016 del CDCA, que la propuesta de norma tiene por objeto la regulación de una actividad económica, un sector económico o mercado, y que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

En tal sentido, la Consejería señala en el Anexo II de la citada Resolución de este CDCA, que el objetivo principal de la norma es la agilización del procedimiento de concesión de la correspondiente autorización de los festejos taurinos populares, mediante la eliminación de trámites innecesarios y la simplificación de la documentación a aportar por los organizadores de festejos. También destaca la exigencia de contratación de un seguro de responsabilidad civil para poder solicitar la autorización que permita la celebración del festejo. Dicho seguro de responsabilidad civil deberá cubrir los daños personales y materiales que se puedan originar a los espectadores o a terceras personas como consecuencia de la celebración del festejo. Aunque el centro proponente afirma que tal exigencia ya se encontraba reconocida en el Decreto 62/2003, de 11 de marzo, se ha querido modificar e introducir en la norma la posibilidad



de que, con carácter potestativo y de forma voluntaria, pueda contratarse además un seguro de accidentes que cubra a las personas participantes y colaboradoras voluntarias.

Por otra parte, el centro tramitador de la norma afirma igualmente en el citado Anexo II, que la iniciativa normativa cumple con el principio de necesidad, al considerar que su tramitación se encuentra justificada en razones de interés general, tales como garantizar la seguridad en este tipo de festejos.

En lo que se refiere al principio de proporcionalidad, la Consejería afirma que la iniciativa normativa es proporcionada respecto a los principios de unidad de mercado y es el instrumento más adecuado para alcanzar los objetivos propuestos, incluyendo la regulación imprescindible para el otorgamiento de la autorización para la celebración del festejo taurino popular. De igual modo, reconoce la cobertura legal que ampara al presente procedimiento, al encontrarse previsto en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, habiendo sido adaptada dicha norma a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Respecto al principio de eficacia, el centro promotor de la norma sostiene que el proyecto normativo ha identificado los fines perseguidos atendiendo a razones de interés general, estableciendo unos objetivos directos, y consiguiendo la reducción de cargas innecesarias y accesorias para la consecución de los objetivos finales.

En cuanto a la eficiencia, se declara que la iniciativa normativa no supondrá ni modificación ni incremento de costes, ya que no supone la introducción de medidas que conlleven una nueva inversión o ampliación presupuestaria. En cuanto a los beneficios, el centro directivo proponente, cita una mayor seguridad para las personas y los bienes.

Sobre el principio de transparencia, se afirma que se han establecido los correspondientes mecanismos de consulta con los agentes implicados. De igual modo, se reconoce el mantenimiento de reuniones de carácter formal e informal, a solicitud de determinados Ayuntamientos. Por último, se manifiesta haber desarrollado el correspondiente trámite de audiencia y de información pública para que las asociaciones representativas de los intereses sociales, aleguen lo que estimen oportuno, así como para su general conocimiento.

También, se hace referencia al principio de seguridad jurídica, al reflejar que el proyecto normativo resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico, contribuyendo a un marco normativo claro y de certidumbre. De igual modo, se manifiesta que la iniciativa normativa se enmarca adecuadamente en el ordenamiento jurídico, ya que responde al reparto competencial establecido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Por último, el órgano proponente también afirma cumplir con el principio de simplicidad y en cuanto al principio de accesibilidad, declara que la propuesta evita cargas administrativas innecesarias.



Teniendo en cuenta las medidas propuestas en el proyecto de orden objeto de análisis, cabe efectuar una primera objeción desde la óptica de los principios de una buena regulación económica, en el sentido de que, si bien es cierto que el cumplimiento de los principios de buena regulación económica del artículo 129 de la Ley 39/2015, tienen cierto reflejo en el Anexo II cumplimentado por la Consejería, sin embargo, y en contra de lo que exige el apartado primero de este artículo, no puede considerarse que en el preámbulo de la norma se justifique suficientemente su adecuación a todos y cada uno de ellos.

A título de ejemplo, se advierte que el preámbulo de la norma no refleja la razón imperiosa de interés general que justificaría la tramitación de la norma, como pueda ser la seguridad pública o razones de orden público.

Ha de tenerse en cuenta que la licencia o 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 una actividad económica. Por el contrario, la declaración responsable y la comunicación constituyen regímenes de control *ex post*.

Por todo cuanto antecede, se recomienda la revisión del preámbulo normativo, a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecua a todos y cada uno de los principios de buena regulación, cumpliendo así con lo exigido por el artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

En lo referente al impacto de la norma sobre la competencia efectiva, el órgano proponente reconoce que esta limita el libre acceso de los operadores al mercado, al imponer un régimen de intervención administrativa mediante la exigencia de una autorización para el acceso y ejercicio de la actividad. Así mismo, refleja otras afectaciones como puedan ser los requisitos que han de cumplir los organizadores de los festejos para obtener la citada autorización y la exigencia de contratación del correspondiente seguro de responsabilidad civil.

En relación con los efectos sobre la unidad de mercado, el centro directivo afirma que el proyecto normativo regula o afecta al acceso de la actividad económica, así como a su ejercicio, mediante la imposición de la obligación de disponer de la correspondiente autorización emitida por el Delegado del Gobierno de la provincia correspondiente. Respecto a la autorización, invoca como razones imperiosas de interés general que justifican su exigencia, el orden público y la seguridad pública. E identifica como normas de rango legal de las que trae consecuencia, la propia Ley 13/1999, de 15 de diciembre de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, y la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos. También entiende que el mecanismo de intervención empleado es proporcionado ya que contiene la regulación imprescindible para autorizar los festejos taurinos populares. Por su parte, manifiesta que el proyecto normativo impone alguno de los requisitos expresamente prohibidos en el artículo 18.2 de la LGUM, tal como la exigencia de contratación del seguro de responsabilidad civil, previsto en el artículo 14 c) de la Ley



13/1999 , de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

Por último, respecto a la incidencia de la norma en las actividades económicas, la Consejería declara que la propuesta de regulación no afecta ni a las empresas ni a las PYMES. Asimismo, considera que la norma no tiene efectos sobre el empleo, ni sobre las personas consumidoras y usuarias. Por último, se entiende que la propuesta normativa carece de efectos sobre los precios de los productos y servicios.

Sobre la base de todo cuanto antecede, así como sobre la información y documentación remitida por la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior se efectúan las siguientes consideraciones.

VI.3. Consideraciones particulares sobre el proyecto normativo

VI.3.1 Sobre la fijación de honorarios de los veterinarios que presten el servicio de reconocimiento de las reses.

En la modificación del Decreto 62/2003 propuesta por la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, entre otras, se incluyen diversas cuestiones relativas a los requisitos y condiciones de celebración de los festejos taurinos populares. Comenzaremos por el análisis de algunas de las exigencias asociadas a los reconocimientos previos y sacrificio de las reses.

Concretamente, y habida cuenta de su trascendencia, comenzaremos señalando que, en la redacción del artículo 14.1 *in fine* se recoge, que las personas profesionales veterinarias designadas percibirán por parte de la empresa organizadora de los festejos unos honorarios, que serán fijados mediante acuerdo entre el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios o, en su defecto, entre el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España y las asociaciones de empresarios u organizadores de espectáculos taurinos. Se precisa, asimismo, que en el supuesto de no alcanzarse dicho acuerdo, la fijación de tales honorarios corresponderá a la Consejería competente en materia de espectáculos taurinos.

Con independencia de que la actividad de organización de espectáculos taurinos populares pueda estar más o menos intervenida en algunos de sus aspectos, 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 aquel 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.



Sin embargo, como se ha apuntado, en la modificación proyectada del apartado primero del artículo 14 del Reglamento se prevé que la cuantía de los honorarios a satisfacer a los veterinarios que intervengan en los festejos taurinos populares sea fijada de común acuerdo entre el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios o, en su defecto, entre el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España y las asociaciones de empresarios u organizadores de espectáculos taurinos.

En primer lugar, cabe indicar 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 profesionales. En este sentido, se recuerda que la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, LCP) establece la prohibición expresa de recomendaciones o de baremos orientativos sobre honorarios (artículo 14). 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.

A este respecto, cabe significar 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 Ley 15/2007, 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, 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.

Tal y como se ha venido insistiendo por parte de las autoridades de defensa de la competencia, *“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”*.

Ha de significarse que la medida de regulación propuesta constituye un ejemplo de intervención administrativa especialmente censurable en términos de competencia, puesto que se estaría alentando a que los operadores económicos incurran en la práctica de *“fijación de precios”*, prohibida expresamente por el artículo 1.1 de la LDC, y tal conducta sería perseguible y sancionable por la autoridad de defensa de la competencia, ya que no gozaría de la exención legal del artículo 4.1 de la LDC, al no venir prevista en la Ley de Colegios Profesionales.

Pero es que, además, cabe hacer notar que el proyecto de modificación del artículo 14 sometido a informe, recoge otra previsión fuertemente distorsionadora de las condiciones de competencia en el mercado, cual es la posibilidad de que sea la propia Administración la que determine la cuantía de los honorarios profesionales a satisfacer a



los veterinarios que intervengan en los festejos taurinos populares (en el supuesto de que el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios o el Consejo General de Colegios Veterinarios de España y las asociaciones de empresarios u organizadores de espectáculos taurinos no alcanzasen un acuerdo sobre el precio).

Se trata de una restricción que incide en la variable esencial y básica de la competencia que es el precio, y a nuestro juicio, tal limitación a la libertad de los profesionales veterinarios no encontraría una justificación objetiva sobre la base de una razón de interés general o motivo legítimo, en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el ordenamiento jurídico español. Pero es que, incluso en el supuesto de que se invocasen unas pretendidas razones imperiosas de interés general⁴, no se vislumbra el imprescindible nexo de causalidad entre el objetivo que se pretende alcanzar y las medidas restrictivas de la competencia impuestas en dicho precepto.

Por otra parte, el artículo 14.1 habría que ponerlo en relación con la nueva redacción dada al artículo 6.3.1), donde se prevé que, entre la documentación a aportar junto a la solicitud de autorización de celebración de los festejos taurinos populares, se adjunte el *“justificante expedido por el Colegio Oficial de Veterinarios de la provincia en la que se celebre el festejo de haber depositado la entidad o persona organizadora los correspondientes honorarios veterinarios y retirado los impresos correspondientes”*.

Esta previsión estaría asignando al colegio profesional de la provincia en la que se realice el festejo de la potestad de canalizar los cobros de los correspondiente honorarios veterinarios. Cabe recordar que esta cuestión ha sido analizada por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) en el Informe sobre los Colegios Profesionales⁵, tras la transposición de la Directiva de Servicios. En dicho Informe la CNC puso de manifiesto que actualmente, el artículo 5.p) de la LCP establece 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. Por lo que la canalización de los cobros de honorarios a través del colegio es voluntaria para los colegiados.

⁴ Cabe recordar que de acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, la libre iniciativa económica solo se excepcionará justificadamente cuando concurra alguna *“razón imperiosa de interés general”* de las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la citada Ley 17/2009, y que no son otras que 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.

⁵ Véase en: https://www.cnmcc.es/sites/default/files/1186019_7.pdf



Asimismo, la CNC advirtió de los riesgos importantes que esta restricción presenta para la competencia. Por un lado, si existe un acuerdo previo entre profesionales sobre los honorarios, un reparto de mercado o un acuerdo de compensación, la centralización de los cobros puede ser un mecanismo para controlar que los profesionales cumplen con el acuerdo. Por otro lado, aún en ausencia de un acuerdo anticompetitivo previo como los descritos, si un número importante de profesionales canaliza sus cobros a través del Colegio, la difusión de información sobre los cobros puede facilitar igualmente restricciones sobre la competencia. Incluso la CNC citó, como ejemplo, la Resolución del Expediente S/0210/09, Colegio de Veterinarios de Murcia⁶, en la que se sancionó al citado Colegio 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.

Sobre la base de cuanto antecede, se insta al órgano tramitador de la norma a que elimine del Reglamento las limitaciones a la competencia comentadas, por propiciar o favorecer la comisión de conductas anticompetitivas prohibidas por la LDC que no cuentan con un respaldo legal, al no venir derivadas de una norma con rango legal. Es más, tales previsiones podrían contemplar la adopción de actuaciones por parte de los Colegios profesionales de veterinarios que irían en contra de la propia LCP.

VI.3.2. Sobre la designación y nombramiento de los veterinarios de servicio que intervienen en los festejos taurinos populares.

Otra de las afectaciones a la competencia contenida en el artículo 14 del borrador de modificación del Reglamento de Festejos Taurinos Populares sometido a informe, es la relativa al procedimiento de designación y nombramiento de los veterinarios de servicio que intervendrán en los festejos taurinos populares.

En concreto, la nueva versión del artículo 14.1 comienza disponiendo expresamente: *“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 cumplan 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 (...)”*.

⁶ Véase en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/78318_7.pdf



En el apartado transcrito se establece que el personal veterinario de servicio que intervendrá en los festejos taurinos populares será designado y nombrado por la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de la provincia respectiva, 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.

Sobre este particular, y de acuerdo con el vigente marco de regulación sobre esta materia, en primer término hay que hacer una referencia explícita a la aplicación de las disposiciones de la LDC a la actuación de los Colegios Profesionales. Así lo dispone 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 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía) cuando se recoge: *“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, al disponer 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 3 de la LDC.

Dicho lo anterior, cabe señalar que desde la óptica de la libre competencia, el establecimiento de un sistema o procedimiento de designación del veterinario de servicio o del equipo veterinario encargado de las tareas de reconocimiento de reses, tanto previos como *“post mortem”*, es una medida restrictiva de la competencia, 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 festejos taurinos populares a aquellos profesionales veterinarios que se encuentran adscritos al *“correspondiente”* Colegio Oficial de Veterinarios.

En tal sentido, 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, y ello sin perjuicio de que se disponga que dicho procedimiento se efectuará bajo criterios de igualdad, objetividad y transparencia.

En el artículo 14.1 se precisa, además, que la designación y nombramiento se efectuará entre las personas profesionales que cumplan los requisitos previstos en el artículo 24.2 del Decreto 68/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía.

Ha de resaltarse que, entre los requisitos para la designación del equipo veterinario de servicio citados en el artículo 24.2 del Reglamento Taurino de Andalucía, se recogen expresamente: *“Tener la licenciatura 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 o, en su caso, desarrollar la actividad profesional veterinaria como personal al servicio de alguna de las Administraciones Públicas de Andalucía; 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”.

En primer lugar, la exigencia de que el veterinario esté integrado en alguno de los Colegios Oficiales de esta profesión en Andalucía para poder ser designado del equipo de veterinarios de servicio constituye una restricción a la competencia por razón del territorio, 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. Téngase en cuenta que según los datos procedentes de la Encuesta de profesionales sanitarios⁷ (INE), y siguiendo el análisis presentado en el apartado 5 de este informe, sobre caracterización del mercado, el porcentaje de profesionales veterinarios que se encuentra colegiado fuera de Andalucía supone el 86% del total de los veterinarios colegiados en España. Asimismo, los profesionales colegiados en provincias limítrofes con las provincias de Andalucía alcanzan la cifra de 2.843 veterinarios, representando la mitad de los colegiados andaluces.

Esta eliminación de competencia entre los Colegios profesionales, sobre todo cuando el proyecto normativo señala que el personal veterinario de servicio será designado y nombrado a propuesta del “correspondiente” Colegio Oficial de Veterinarios, puede conllevar a su vez un potencial riesgo de reparto geográfico del mercado o actuaciones encaminadas a limitar territorialmente la actividad profesional de los veterinarios, de tal modo que se respeten las zonas en las que actúan los profesionales colegiados del ámbito provincial del Colegio y denegando, por tanto, la participación de otros veterinarios colegiados en otras provincias. Ello podría dar lugar a un análisis desde el punto de vista del artículo 1 de la LDC, que no contaría con la exención legal del artículo 4 de la LDC, al no venir contemplado en ninguna norma con rango legal.

Por ello, al objeto de evitar el establecimiento de esta barrera de acceso al mercado y restricciones al ejercicio profesional, se recomienda al centro proponente incluir en la propuesta normativa la posibilidad de que se beneficien de esta designación el mayor número de profesionales posible, admitiéndose en todo caso a profesionales colegiados

⁷ Véase:

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176781&menu=resultados&idp=1254735573175

en otros territorios y evitando, en cualquier caso, dirigirse directa y exclusivamente la Administración a un determinado Colegio Profesional de un territorio concreto, a fin de respetar la normativa de defensa de la competencia.

Por otra parte, y en relación con dicha obligación, cabe traer a colación el artículo 3 de la LGUM, que recoge el principio de no discriminación:

“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.”

Asimismo, el artículo 18.2 de la LGUM establece específicamente:

“Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley 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, para la obtención de ventajas económicas 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.

2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente (...).”

En aplicación de los citados preceptos, la obligación de estar inscrito en alguno de los Colegios oficiales de veterinarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para poder



ser designado en el equipo veterinario podría resultar contraria al principio de no discriminación establecido en la LGUM.

Cabe, asimismo, tener en cuenta que la propia normativa reguladora de los colegios profesionales, la LCP, al objeto de eliminar las restricciones a la movilidad de los profesionales declaró explícitamente la validez nacional de la colegiación, 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 (...)”*.

En consecuencia, se recomienda al órgano proponente de esta norma que modifique el tenor del artículo 14.1 con el fin de eliminar la mencionada restricción a la competencia y ajustarse a los principios establecidos en la LGUM, en particular al principio de no discriminación recogido en el artículo 3.

VI.3.3 Sobre el procedimiento de autorización, la eliminación de trámites y simplificación de la documentación.

La modificación del Decreto 62/2003 propuesta por la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior se centra, entre otros, en ciertos aspectos del procedimiento de autorización de los festejos taurinos populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Todo ello, en el marco del objetivo señalado en el preámbulo del proyecto analizado, donde se señala que esta normativa *“requiere de una nueva revisión para agilizar el procedimiento de autorización previa de los festejos taurinos populares, mediante la eliminación de trámites innecesarios”*.

En tal sentido, podría afirmarse que, a simple vista y con carácter general, se estaría avanzando en la eliminación de cargas y documentos a la hora de tramitar los preceptivos procedimientos de autorización. Prueba de ello, residiría en la no exigencia de aportar el plano de situación a escala del recorrido por el que se desarrollará el festejo, o el certificado de nacimiento de las reses (artículo 6.3 letras d) y j) del Decreto 62/2003); la eliminación del Informe de la Delegación de la Consejería de Salud (artículo 6.3 letra e) del Decreto 62/2003); o la no exigencia de aportar copias autenticadas de contratos o pólizas (artículo 6.3 letras g), h), i), k) y l) del Decreto 62/2003).

Asimismo, también se prevé la posibilidad de no tener que aportar ciertos certificados municipales, pudiendo ser estos recabados por la Delegación del Gobierno correspondiente (artículo 6.3, letras a) y b) del proyecto normativo); o la exigencia de una declaración de responsabilidad de la persona o entidad organizadora (artículo 6.3.k) del proyecto normativo), en vez del Informe de la Delegación Provincial de Salud del artículo 6.3.n) del Decreto 62/2003.

No obstante lo anterior, un análisis pormenorizado y en su conjunto de la modificación proyectada revela que, a pesar de la intención manifiesta del órgano tramitador de la norma de reducir o eliminar ciertos documentos o trámites para avanzar en la



simplificación y agilización del procedimiento examinado, no se consigue finalmente tal resultado, pues con la nueva redacción del artículo del Decreto 62/2003 se mantienen o introducen nuevos aspectos que merman el alcance del objetivo de la propuesta normativa.

A este respecto, se analizan a continuación determinadas cuestiones que merecen una consideración en términos de competencia y mejora de la regulación de las actividades económicas.

a) En cuanto a la solicitud de autorización

El procedimiento de autorización por la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, previsto en el artículo 6.2 del proyecto de modificación normativa se basa, entre otras, en una documentación que, de forma previa, el operador económico debe recabar de la administración local competente en la que se vaya a celebrar el festejo taurino. Esta suerte de "autorización/certificación" previa municipal se sustenta en el hecho de que esta autoridad municipal deberá facilitar al operador económico un certificado en el que se acredite que existe acuerdo municipal por el que se aprueba la celebración del festejo taurino, así como la aprobación de las instalaciones y el recorrido presentado por el organizador del mismo.

Se trata, en definitiva, de que el Ayuntamiento dé el visto bueno a la celebración de la actividad en su municipio. Y este visto bueno, se traslada al procedimiento autonómico de la autorización, en el que la autoridad competente es la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía.

Cabe hacer notar que la regulación propuesta obliga a los operadores económicos a relacionarse con dos administraciones públicas diferentes para un mismo fin, cual es la autorización de su actividad económica. En concreto, para obtener la mencionada certificación municipal se obliga al operador económico a aportar al Ayuntamiento un Informe técnico realizado por persona competente con titulación de Arquitectura, Arquitectura técnica o equivalente.

En tal sentido, interesa traer a colación lo dispuesto en el artículo 3.1 de la ley 40/2015 según el cual, las administraciones públicas han de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Así mismo, dicho artículo dispone que, en su actuación y relaciones, las administraciones públicas deberán respetar, entre otros, los principios de cooperación, colaboración y coordinación.

Con tal propósito, podría valorarse la posibilidad de que los interesados en obtener la autorización autonómica pudiesen presentar su solicitud, junto con toda la documentación necesaria para obtenerla, incluido el mencionado Informe técnico, ante el órgano competente para su otorgamiento, esto es la Delegación del Gobierno, articulándose en la norma 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 el certificado que acredite el acuerdo de celebración del festejo, junto con la aprobación de las instalaciones y el recorrido, así como todos aquellos documentos necesarios para su aprobación final. O bien, se considere que sea la autoridad competente municipal la que ejerza dichas funciones de “ventanilla única” y de coordinación por tratarse de la autoridad en la que se desarrolla el evento taurino, y en ese caso, la que pueda tramitar de forma única todos los procedimientos de autorización necesarios para el desarrollo del citado festejo taurino. Todo ello, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 7 de la LGUM que consagra el principio de simplificación de cargas, según el cual:

“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”.

b) En cuanto a la declaración responsable

La introducción de la obligación de presentar una declaración responsable por el titular de la ganadería o de la certificación expedida por persona profesional veterinaria colegiada, en su caso, también constituyen aspectos susceptibles de mejora, tal y como se explicará a continuación.

La propuesta de modificación del artículo 6, en su apartado 3, recoge la necesidad de aportar por parte del organizador del festejo, entre otros documentos, una *“declaración de responsabilidad de la persona titular de la ganadería o, en su caso, certificación expedida por una persona con titulación en Veterinaria, debidamente colegiada, acreditando, que las defensas de las reses que van a intervenir en el festejo taurino popular han sido previa y convenientemente mermadas, en la forma regulada y prevista en el artículo 23”.*

Este documento servirá de base para el reconocimiento de las reses, tal y como se propone con la nueva redacción establecida en el artículo 14, que señala:

“1. El reconocimiento de las reses que intervendrán en el festejo taurino popular se practicará el día fijado para la celebración y, en todo caso, al menos dos horas antes del inicio del mismo. Se efectuará por una persona profesional veterinaria, en el caso de que las reses que intervengan en el festejo lo sean en número igual o inferior a tres, y por dos, si intervienen más de tres reses. (...)

2. Salvo en los supuestos en que las reses vayan a ser lidiadas posteriormente en un espectáculo taurino ordinario, en cuyo caso se estará a lo previsto en el vigente Reglamento Taurino de Andalucía, el reconocimiento de las reses se efectuará de forma documental, mediante comprobación de guías, certificados de nacimiento del Libro Genealógico, documento de identificación bovina y copia de la declaración responsable del titular de la ganadería o de la certificación expedida por persona profesional veterinaria colegiada, en la que se haga



constar que las defensas de las reses han sido mermadas conforme a lo establecido en el artículo 23 de este Reglamento.”

Téngase en cuenta que la normativa actualmente en vigor recoge expresamente, en el apartado 2 del artículo 14 del Decreto 62/2003, que *“el reconocimiento de las reses versará sobre su estado sanitario, su identificación en relación con el documento de identificación bovina y el certificado de nacimiento del Libro Genealógico, así como para comprobar que las defensas de las reses han sido mermadas conforme a lo establecido en el presente Reglamento al objeto de disminuir en todo lo posible la peligrosidad de las mismas”,* para añadir en el apartado 3 que, una vez *“realizado el reconocimiento por los veterinarios de servicio, estos emitirán el correspondiente dictamen de aptitud en el impreso previsto al efecto que trasladarán al Presidente (...)”.*

La exigencia de presentación de una declaración responsable por parte de la persona titular de la ganadería o, en su caso, de la presentación del certificado del profesional veterinario colegiado, supone la inclusión de nuevas cargas administrativas y/o económicas (si se opta por aportar el certificado del profesional veterinario) que deben ser analizadas desde la perspectiva de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia.

A este respecto, cabe recordar que los ya mencionados artículos 5 y 7 de la LGUM, exigen, que para la inclusión de nuevos requisitos o cargas que restrinjan el acceso o el ejercicio de una actividad económica, como es el presente caso, deben obedecer a la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, además de que los mismos tienen que ser proporcionados al objetivo que persigan salvaguardar.

Hay que tener en cuenta, en relación con estos documentos, que no se recoge en el texto vigente su necesidad y que en el proyecto de modificación no se aprecia que los mismos obedezcan a una hipotética simplificación, como pudiera entenderse la sustitución del dictamen del veterinario que en todo caso el organizador del festejo debe de obtener para poder realizar el festejo y que recibirá del veterinario que a estos efectos debe contratar.

En efecto, se constata que por parte del organizador del festejo se debe disponer la contratación de un profesional veterinario y, en determinados casos, se llega a contratar a dos, además de los correspondientes ayudantes al mismo. Estos profesionales, según se señala en la propuesta normativa, dejarían de ejercer unas funciones directas de comprobación para pasar a realizar una comprobación exclusivamente documental. Ello supone un cambio en la forma de realizar la comprobación por parte de los veterinarios que participan en el festejo y que deberán emitir el correspondiente dictamen de aptitud, de manera que se pasa de una comprobación directa por parte del profesional contratado por el organizador del festejo a un mero *“visado”* de los documentos que aporta el empresario, por lo que se desprende que se traslada dicha comprobación o reconocimiento de las reses al titular de la ganadería o al veterinario firmante del mencionado certificado.



A la vista de lo anterior el órgano proponente de la norma deberá justificar la introducción de esta nueva declaración responsable o certificación expedida por un veterinario colegiado sobre la base de un auténtico interés general y acreditar su proporcionalidad. Esta medida parece difícilmente justificable, en tanto que el objetivo de interés general invocado ya quedaría salvaguardado con la participación en la organización del festejo de los veterinarios que han de ser designados por la Delegación del Gobierno.

c) En cuanto al informe técnico que deberá presentarse ante el Ayuntamiento

Por otra parte, cabe poner de manifiesto que la propuesta normativa introduce otra nueva carga, como es la obligatoriedad de aportar por parte del empresario un Informe sobre la idoneidad de las instalaciones y el recorrido, suprimiendo la posibilidad, hasta ahora existente, de que el visto bueno al recorrido y las instalaciones lo emitan los propios técnicos de la corporación municipal en forma de certificación⁸. Ello va a implicar la asunción de unos costes económicos y administrativos por parte de los operadores económicos al verse obligados a presentar dicho informe. Dicha restricción, a la vista de la documentación aportada por el órgano tramitador de la norma no se encuentra justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, por lo que se recomienda su revisión.

d) Sobre la ampliación del plazo para solicitar autorización

Adicionalmente, la modificación del artículo 6.2 del reglamento prevé que el plazo mínimo de antelación para poder solicitar la autorización de los festejos taurinos sea de 15 días, ampliando con ello el actualmente en vigor (establecido en 10 días). Esta previsión supone, en la práctica, que se estaría alargando el plazo para conocer el parecer de la autoridad competente sobre su propuesta de desarrollo del festejo, o en otras palabras, el plazo para resolver. En definitiva, se estaría trasladando un mayor coste en términos de tiempo de espera a los operadores económicos para el desarrollo de esta actividad económica, por lo que sería aconsejable conocer las razones en las que se basa el centro directivo para su implantación y analizar la propuesta de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad.

⁸ Actualmente, el artículo 6.3 c) del Decreto 62/3002 exige, entre la documentación a presentar junto con la solicitud de autorización: " c) *Certificación suscrita por una persona técnica municipal, con titulación de arquitecto, arquitecto técnico o aparejador, o en su defecto, por una persona arquitecto, arquitecto técnico o aparejador, ajeno a la Corporación Municipal en la que se haga constar expresamente que las instalaciones y recorridos a utilizar reúnen las adecuadas condiciones de seguridad y solidez exigidas para la celebración del espectáculo. En el caso de utilizarse una plaza portátil para la celebración del festejo, esta deberá encontrarse previamente inscrita en el Registro de Plazas Portátiles de Andalucía. En tal supuesto, en lugar de la referida certificación técnica, será necesario aportar la autorización de instalación otorgada por el correspondiente Ayuntamiento, previa substanciación del procedimiento de obtención de la misma previsto en el artículo 14 del Decreto 143/2001, de 19 de junio.*"



e) Respecto a la forma de presentación de algunos documentos

Por otro lado, cabe llamar la atención sobre el hecho de que, frente a la actual obligación de presentar copias autenticadas de algunos documentos en el procedimiento, se observa una tendencia a rebajar esta carga en la propuesta normativa, sustituyéndola por la presentación de "copias". Sin embargo, esta propuesta, que resultaría muy positiva en cuanto a la reducción de costes a afrontar por los operadores económicos en el procedimiento de autorización, puede no producir pleno efecto por el modo en que esta se plasma en el texto proyectado.

De hecho, podría afirmarse que solo en la redacción del artículo 6.3.f), en comparación con el actual artículo 6.3.i) del Decreto 62/2003, se produce una efectiva reducción o eliminación de cargas. En el resto de los casos, se exige la acreditación de alguna circunstancia, aportando "*documentación original*" o "*copia debidamente autenticada*" (artículo 6.3 e)), por lo tanto no se estaría simplificando; o incluso en otras ocasiones, la norma se limita a exigir la "*acreditación*", pero sin determinar el tipo de documento que será admitido como válido por la administración, a los efectos de conceder finalmente la autorización solicitada (artículo 6.3, letras h) e i)). Esto, supone una imprecisión de la norma que provoca inseguridad jurídica en los operadores económicos.

También, relacionado con la seguridad jurídica, cabría señalar, la confusión que en los destinatarios de la norma puede generar la redacción del artículo 6.3.e), al referirse a los seguros obligatorios establecidos en el artículo 7, dado que este último especifica claramente que solo tiene carácter obligatorio el seguro de responsabilidad civil para cubrir los daños materiales y personales que pudieran ocasionarse a los espectadores o a terceras personas como consecuencia de la celebración del festejo.

Y en la misma línea, cabe poner de manifiesto la contradicción existente entre la nueva redacción del artículo 6.3 letras h) e i), y el artículo 12 del Decreto 62/2003, que no es objeto de modificación. Aspecto que se analizará en un apartado posterior.

Sobre la base de cuanto antecede, la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, debería revisar el procedimiento de autorización propuesto, a los efectos de que los operadores económicos puedan realmente beneficiarse de una simplificación de trámites y reducción real de documentación, tal y como se refleja en la parte expositiva del borrador de modificación de la norma, además de garantizar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

VI.3.4. Sobre la potencial reserva de actividad para la emisión de Informe técnico

El artículo 6 apartado 3 letra c) del Decreto 62/2003 señala:

"3. A la solicitud de autorización deberá acompañarse la siguiente documentación: (...)

c) Certificación suscrita por una persona técnica municipal, con titulación de arquitecto, arquitecto técnico o aparejador, o en su defecto, por una persona arquitecto, arquitecto técnico o aparejador, ajeno a la Corporación Municipal en la que se haga constar



expresamente que las instalaciones y recorridos a utilizar reúnen las adecuadas condiciones de seguridad y solidez exigidas para la celebración del espectáculo. En el caso de utilizarse una plaza portátil para la celebración del festejo, esta deberá encontrarse previamente inscrita en el Registro de Plazas Portátiles de Andalucía. En tal supuesto, en lugar de la referida certificación técnica, será necesario aportar la autorización de instalación otorgada por el correspondiente Ayuntamiento, previa substanciación del procedimiento de obtención de la misma previsto en el artículo 14 del Decreto 143/2001, de 19 de junio.”

La nueva redacción del precepto señala lo siguiente:

“3. A la solicitud de autorización deberá acompañarse la siguiente documentación:

a) Certificación del Ayuntamiento de la localidad acreditativa del acuerdo municipal por el que se aprueba su celebración en vías o espacios públicos así como las instalaciones y el recorrido del mismo. La aprobación de las instalaciones y del recorrido exige la previa aportación ante el Ayuntamiento, por parte de la persona organizadora del festejo, de un informe técnico por persona competente con titulación de Arquitectura, Arquitectura técnica o equivalente, en el que se haga constar que las instalaciones a emplear, medidas de protección, ubicación de las ambulancias, vías de evacuación, y recorridos a utilizar, reúnen las adecuadas condiciones de seguridad, solidez y accesibilidad exigidas en este Reglamento, y en la normativa técnica y municipal aplicable al tipo de espectáculo. En el caso de que el festejo taurino popular se celebre en una plaza de toros, tales extremos deben ser acreditados haciendo constar que se ha sometido a los medios de intervención municipal que correspondan o 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”.

Cabe reflexionar por parte del centro proponente de la norma sobre la regulación establecida en relación con la emisión del Informe técnico. Por la que siguiendo la redacción actual de Decreto 62/2003, el Informe solo podría ser suscrito por persona competente con titulación de Arquitectura, Arquitectura técnica o “equivalente”.

Por un lado, no se concreta la cualificación relacionada con el término “equivalente”, lo que podría introducir un elevado nivel de discrecionalidad a la hora de considerar qué técnico cuenta con la titulación equivalente a la hora de emitir los mencionados informes. Además, esta limitación estaría imposibilitando que profesionales perfectamente cualificados para emitir dichos informes o certificaciones, como pudieran ser aquellos titulados de otras profesiones técnicas, como por ejemplo ingenieros o ingenieros técnicos, entre otros, no pudieran evacuar los mismos.

Ha de recordarse a este respecto que la exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad determinada, como sucede en este caso, constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.



La mencionada restricción solo puede justificarse por la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general 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 ejercicio. Asimismo, el Centro proponente de la norma debería justificar su proporcionalidad en relación con la razón imperiosa de interés general invocada, explicitando la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. Y aunque en este supuesto hubiese concurrido una razón imperiosa de interés general, debería haberse evitado asociar una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, optando por vincularla a la concreta capacitación y experiencia técnicas del profesional en cuestión, de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia de la UE en sus SSTJUE de 22 de enero de 2002 -C-31/00-, 7 de octubre de 2004 -C-255/01-, 8 de mayo de 2008 -C-39/07- y 2 de diciembre de 2010 -C-422/09, C-425/09 y C-426/09-).

Por ello, se sugiere la revisión de esta reserva de actividad, en cumplimiento de los principios de buena regulación, de manera que de considerarse necesario el mantenimiento de un Informe técnico que deba aportar el organizador del festejo ante el Ayuntamiento, dicho Informe pueda ser elaborado por todos aquellos profesionales capacitados para su emisión, y así evitar la potencial reserva de actividad establecida en el borrador de modificación normativa.

VI.3.5. En cuanto a la contratación de profesionales taurinos

Otro de los aspectos que se propone modificar en el artículo 6.3 es el relativo al requisito de la contratación de profesionales taurinos para que actúen como Director o Directora de Lidia del festejo, así como Ayudante del Director o Directora de Lidia. Actualmente, el artículo 6.3, letras k) y l) exigen que el profesional taurino contratado para estos menesteres esté inscrito en la Sección *"correspondiente"* del Registro de Profesionales Taurinos⁹, siendo el artículo 12 del Decreto 62/2003, donde se concreta la categoría profesional de las personas que pueden ser contratadas por los organizadores de los festejos para actuar como Director o Directora del festejo y su Ayudante. En concreto, el artículo 12.1 exige contratar como Director de Lidia a profesionales de los inscritos en las Secciones I, II y V del Registro General de Profesionales Taurinos del Ministerio del Interior. Para poder ser Ayudante del Director de Lidia, el artículo 12.3 establece que la contratación podrá efectuarse con cualquiera de los profesionales inscritos en el citado registro. El citado artículo 12 no es objeto de modificación en el proyecto de norma que nos ocupa, afectando al principio de seguridad jurídica de la misma.

La nueva redacción del artículo 6.3, letras h) e i), delimita aún más aquellas personas que, de entre los profesionales taurinos, podrán contratarse para dirigir o ayudar en la dirección de la lidia, especificándose que habrán de encontrarse inscritos *"en las Secciones I, II y V, categoría a) de banderilleros"*, en el caso de Director de Lidia; o *"en*

⁹ El artículo 5 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, previó la creación del citado registro. *"Con el fin de asegurar un nivel profesional digno y garantizar los legítimos intereses de todos cuantos intervienen en los espectáculos taurinos se creará un Registro General de Profesionales Taurinos."*



las Secciones I, II y V, categorías a) o b) de banderilleros”, en el caso de Ayudante de Director, respectivamente.

El Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos, establece en su artículo 8 las categorías que comprenderá la Sección V del Registro de Profesionales Taurinos, en los siguientes términos:

“Artículo 8

1. La Sección V comprenderá las categorías siguientes:

Banderilleros:

Categoría a): Banderilleros de toros.

Categoría b): Banderilleros de novillos-toros.

Categoría c): Banderilleros de novillos.

Picadores:

Categoría a): Picadores de toros.

Categoría b): Picadores de novillos-toros.”

Con la nueva redacción de las letras h) e i) del artículo 6.3 ha de señalarse que, en contra de lo que prescribe el artículo 12.1 del reglamento vigente¹⁰, se está excluyendo de la posibilidad de dirigir o ayudar en la dirección de la lidia a ciertos profesionales que hasta la fecha pueden desarrollar esas funciones sin obstáculo alguno. En particular, y para las tareas de Director de Lidia, se excluye a los banderilleros de novillos-toros, los banderilleros de novillos, y a los picadores. Todos ellos, profesionales inscritos en la Sección V del registro y que no podrán ser contratados por los organizadores del festejo, tras la aprobación de esta reforma reglamentaria. Respecto al ejercicio como Ayudante de Director de Lidia, la propuesta se ha de calificar como más excluyente aún, pues la limitación proyectada alcanza a todos los profesionales inscritos en cualquiera de las categorías en las que se organiza el Registro General de Profesionales Taurinos¹¹, salvo a los banderilleros de toros y banderilleros de novillos-toros.

¹⁰ El artículo 12 del Decreto 62/2003, relativo al Director de Lidia y su ayudante, no es objeto de modificación en la propuesta normativa objeto de informe, manteniendo en sus apartados primero y tercero, respectivamente:

“1. En todos los festejos taurinos populares intervendrá bajo la máxima autoridad del presidente, un Director de Lidia, contratado por el organizador del festejo de entre profesionales inscritos en las Secciones I, II o V del Registro General de Profesionales Taurinos del Ministerio del Interior.

(...)

3. En el ejercicio de las anteriores funciones el Director de Lidia estará asistido en todo momento por un Ayudante contratado al efecto de entre profesionales inscritos en cualquiera de las categorías del Registro General de Profesionales Taurinos.”

¹¹ Según el artículo 2 del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, el Registro General de profesionales Taurinos se estructura en las siguientes Secciones:



Como se ha expuesto, la medida propuesta intensifica la regulación ya establecida actualmente en el Decreto 62/2003, y supone una afectación a la competencia, al imponer barreras de acceso al ejercicio de estas actividades económicas, con la imposibilidad de que ciertos profesionales taurinos puedan ejercer las funciones de Director de Lidia y Ayudante. Asimismo, también debe señalarse la posibilidad de que existan determinados profesionales que puedan verse expulsados del ejercicio de estas tareas por no adecuarse a los nuevos requisitos de inscripción en el registro. A este respecto, hay que tener en consideración que según la estadística del Ministerio de Cultura y Deporte, "*Estadística de Asuntos Taurinos*", en España en 2018 existen un total de 9.723 profesionales inscritos en el Registro General de Profesionales Taurinos, de los cuales el colectivo afectado por esta limitación alcanza la cifra de 1.300 profesionales, entre banderilleros de novillos y picadores. En el caso de Andalucía el colectivo afectado representa el 40,9% del total de los profesionales inscritos.

Dado los efectos negativos que la presente reforma va a tener sobre el funcionamiento competitivo del mercado en cuestión, sería preciso que el órgano tramitador de la norma justificara la necesidad de tal medida, con base en la protección de una concreta razón imperiosa de interés general, así como la idoneidad de la misma para la consecución del objetivo pretendido. También resulta necesario, en todo caso, que quedara constancia de la proporcionalidad de dicha limitación, acreditándose que la misma constituye la alternativa menos distorsionadora para el desarrollo competitivo de las actividades económicas. En su defecto, se recomienda la eliminación de dicha previsión normativa.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- Teniendo en cuenta las medidas propuestas en el proyecto de orden objeto de análisis, cabe efectuar una primera objeción desde la óptica de los principios de una buena regulación económica, en el sentido de que, si bien es cierto que el cumplimiento de los principios de buena regulación económica del artículo 129 de la Ley 39/2015, tienen cierto reflejo en el Anexo II cumplimentado por la Consejería, sin embargo, y en contra de lo que exige el apartado primero de este artículo, no puede considerarse que en el preámbulo de la norma se justifique suficientemente su adecuación a todos y cada

Sección I: Matadores de toros.

Sección II: Matadores de novillos con picadores.

Sección III: Matadores de novillos sin picadores.

Sección IV: Rejoneadores.

Sección V: Banderilleros y picadores.

Sección VI: Toreros cómicos.

Sección VII: Mozos de espada.



uno de ellos. A título de ejemplo, se advierte que el preámbulo de la norma no refleja la razón imperiosa de interés general que justificaría la tramitación de la norma, como pueda ser la seguridad pública o razones de orden público.

Por todo cuanto antecede, se recomienda la revisión del preámbulo normativo, a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecua a todos y cada uno de los principios de buena regulación, cumpliendo así con lo exigido por el artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

SEGUNDO.- Partiendo de que los honorarios de los profesionales son libres y que esta libertad constituye uno de los elementos principales para la existencia de una competencia efectiva entre ellos, y así lo recoge la legislación sobre colegios profesionales, que establece que la prohibición expresa de recomendaciones o baremos orientativos sobre honorarios, y que los acuerdos de fijación de precios entre operadores económicos, entrarían dentro del ámbito de aplicación de la normativa de defensa de la competencia que prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva en relación a la fijación de precios, es por lo que este Consejo insta al órgano tramitador a la eliminación de la proyectada modificación del artículo 14.1 relativa la fijación por las organizaciones colegiales y las asociaciones de empresarios u organizadores de espectáculos taurinos, de la cuantía de los honorarios a satisfacer a los veterinarios que intervengan en los festejos taurinos populares.

Igualmente se insta por este Consejo la eliminación de la modificación propuesta en relación con la nueva redacción dada al artículo 6.3.I), relativa a la asignación al colegio profesional de la provincia donde se realice el festejo de la potestad de canalizar los cobros de los correspondientes honorarios veterinarios. Al respecto debemos recordar que la canalización de cobros de honorarios a través del colegio profesional es voluntaria para los colegiados, tal como establece la propia legislación colegial (artículo 5.p de la LCP). Se debe eliminar de la norma cualquier alusión a los honorarios profesionales.

TERCERO.- En relación al procedimiento de establecimiento y designación del personal veterinario interviniente en los festejos taurinos populares regulado en el artículo 14.1 que dispone que será designado y nombrado por la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de la provincia respectiva conforme a la propuesta de la Delegación territorial de la Consejería con competencias en materia de sanidad animal y del correspondiente Colegio Oficial de Veterinario, hay que indicar que 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”*. Por ello y en aras de ajustarse al principio de no discriminación, y teniendo presente que en el artículo 3.3 de la LCP, se establece que bastará la incorporación al colegio territorial del domicilio profesional único o principal para ejercer la profesión en todo el territorio nacional, se recomienda al centro proponente incluir en la propuesta normativa la posibilidad de que se beneficien de esta designación el mayor número de profesionales posible, admitiéndose 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.

En consecuencia, se recomienda al órgano proponente de esta norma que modifique el tenor del artículo 14.1 con el fin de eliminar la mencionada restricción a la competencia y ajustarse a los principios establecidos en la LGUM, en particular al principio de no discriminación recogido en el artículo 3.

CUARTO.- A pesar de la intención manifiesta del órgano tramitador de la norma de reducir o eliminar ciertos documentos o trámites para agilizar el procedimiento de autorización, este objetivo de simplificación no se consigue finalmente al introducir nuevos aspectos en la nueva redacción dada al artículo 6 del Decreto 62/2003. En el procedimiento establecido hay que obtener del Ayuntamiento una certificación municipal o visto bueno a la celebración de la actividad y para ello se obliga al operador económico a aportar un Informe Técnico realizado por arquitecto, arquitecto técnico o equivalente. Esta certificación municipal se traslada a la Delegación del Gobierno como autoridad competente. Se obliga, en definitiva, a relacionarse con dos administraciones distintas para un mismo fin. Debiera por ello valorarse la posibilidad de que toda la documentación se presentase ante la administración autonómica competente y que esta recabara de los ayuntamientos todos aquellos documentos necesarios para la autorización final. También podría valorarse que se estableciera que la autoridad municipal ejerciera funciones de ventanilla única y pudiera tramitar todos los procedimientos de autorización necesarios al objeto de evitar un exceso de regulación y duplicidades evitables para el operador.

QUINTO.- En el artículo 6.3 del proyecto de decreto se añade, al reconocimiento de las reses regulado en el artículo 14 que debe practicarse por los veterinarios el día fijado para la celebración del festejo, la exigencia de presentación para la autorización de una declaración responsable por parte del titular de la ganadería o, en su caso, de la presentación de un certificado profesional de veterinario colegiado, que acredite que las defensas de las reses que han de intervenir en el festejo han sido previa y convenientemente mermadas, en la forma regulada en artículo 23. En opinión de este Consejo, el órgano proponente debería justificar, sobre la base de una razón imperiosa de interés general, la introducción de esta nueva exigencia ya que se pasaría de un sistema de comprobación directa de aptitud de las reses por parte de los veterinarios que participan en el festejo a un mero visado de los documentos que aporta el empresario.

SEXTO.- Se recomienda la revisión de la obligatoriedad impuesta al empresario de aportar un informe sobre la idoneidad de las instalaciones y recorrido, cuando hasta ahora ese visto bueno lo emitían los propios técnicos del ayuntamiento. Esta nueva exigencia producirá nuevos costes económicos y administrativos a los operadores económicos, sin que la mencionada restricción, a la vista de la documentación aportada por el órgano tramitador de la norma se encuentre justificada en términos de necesidad



y proporcionalidad, por lo que se recomienda su revisión.

SÉPTIMO.- No queda justificada, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad, la proyectada ampliación de 10 a 15 días del plazo mínimo de antelación para solicitar la autorización que de acuerdo con el artículo 6.2 del proyecto de decreto, por lo que sería aconsejable conocer las razones en las que se basa el centro directivo para su implantación y analizar la propuesta de acuerdo con los principios enunciados *ut supra*.

OCTAVO.- Respecto a la forma de presentación de algunos documentos, el órgano proponente debería revisar el procedimiento de autorización propuesto, a los efectos de que los operadores económicos puedan realmente beneficiarse de una simplificación de trámites y reducción real de documentación, tal y como se refleja en la parte expositiva del borrador de modificación de la norma, además de garantizar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. De ese modo se evitarían las imprecisiones y contradicciones que se dan en el caso del artículo 6 en relación con el tipo de copias de documentos exigidos o acreditación de circunstancias, sin precisar de qué tipo, lo que supone una imprecisión que provoca inseguridad jurídica. En otros casos, hay una clara contradicción entre los artículos 6 y 7 en relación con el carácter obligatorio de los seguros de responsabilidad civil.

NOVENO.- Sobre la potencial reserva de actividad para la emisión de informe técnico, recogida en el artículo 6 apartado 3 letra c), del proyecto normativo, se sugiere la revisión de esta reserva de actividad, en cumplimiento de los principios de buena regulación, de manera que de considerarse necesario el mantenimiento de un Informe técnico que deba aportar el organizador del festejo ante el Ayuntamiento, dicho Informe pueda ser elaborado por todos aquellos profesionales capacitados para su emisión, evitando así la potencial reserva de actividad a una titulación o titulaciones concretas, optando por vincularla a la capacitación y experiencia técnica.

DÉCIMO.- En cuanto a la contratación de profesionales taurinos, se sugiere la modificación, y en su caso eliminación, de la delimitación contenida en el artículo 6.3, letras h) e i) del proyecto de norma, de aquellas personas que de entre los profesionales taurinos pueden ser contratados como Director de lidia del festejo, así como Ayudante del Director. La modificación proyectada no alcanza al artículo 12, por lo que se produce una evidente contradicción que afecta a la seguridad jurídica. Además, con la nueva redacción del 6.3 letras h) e i) se está excluyendo la posibilidad de dirigir o ayudar en la dirección de lidia a ciertos profesionales que hasta la fecha podían desarrollar esas funciones. Esta medida impone barreras de acceso a estas actividades económicas, lo que afectará negativamente al funcionamiento competitivo del mercado al no quedar justificada la necesidad de tal medida.

También resultaría necesario, en todo caso, que quedara constancia de la proporcionalidad de dicha limitación, acreditándose que la misma constituye la



alternativa menos distorsionadora para el desarrollo competitivo de las actividades económicas. En su defecto, se recomienda la eliminación de dicha previsión normativa.



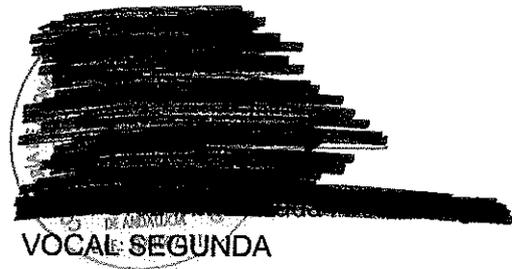
PRÉSIDENTE



VOCAL PRIMERO



SECRETARIA



VOCAL SEGUNDA

