

Dictamen n.º: **340/25**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **26.06.25**

**DICTAMEN** del pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de junio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos populares y determinadas actividades formativas taurinas con presencia de público.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 12 de junio de 2025 tuvo entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 315/25, comenzando al día siguiente el cómputo del plazo de veinte días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 26 de junio de 2025.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto aprobar el Reglamento de espectáculos taurinos populares y de determinadas actividades formativas taurinas, con presencia de público, revisando y actualizando la normativa autonómica precedente, en la materia.

Así pues, se aduce la necesidad de proceder a la revisión del Decreto 112/1996, de 25 de julio, que aprobó el Reglamento de espectáculos taurinos populares vigente, con un doble objetivo: adaptar sus reglas a la actualidad y ampliar el catálogo de los festejos taurinos populares contemplados, introduciendo las becerradas populares, y permitiendo la recuperación de los encierros que transcurren por el campo y la suelta de reses de lidia en circuito urbano cerrado, que se habían perdido con el paso del tiempo; sin perjuicio de la seguridad de las personas y teniendo en cuenta el bienestar de los animales.

La norma proyectada se compone de una parte expositiva, de otra dispositiva, compuesta por un único artículo, por el que se aprueba el denominado “Reglamento de espectáculos taurinos populares y determinadas actividades formativas taurinas con presencia de público”, y de una parte final, integrada por dos

disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El reglamento que se aprueba, incluye 61 artículos y se estructura en un título preliminar y otros cinco títulos.

El título preliminar, se ocupa de las disposiciones generales – (artículos 1 a 8) y regula el objeto y ámbito de aplicación, las definiciones, las clases de espectáculos taurinos populares, los espectáculos prohibidos, el bienestar animal y prohibición de maltrato, la participación de las reses de lidia en más de un espectáculo taurino, la participación de las reses de lidia destinadas a un espectáculo taurino popular suspendido y su sacrificio.

El título I, relativo a los espectáculos taurinos populares, se divide en cinco capítulos, dedicados respectivamente a las condiciones de los lugares para la celebración de los espectáculos taurinos populares (capítulo I); la dirección, control y suspensión de los espectáculos taurinos populares (capítulo II); el desarrollo de los espectáculos taurinos populares (capítulo III); las condiciones de las reses de lidia (capítulo IV) y la consulta previa para la organización de encierros y sueltas de reses de lidia en circuito urbano cerrado (capítulo V), comprendiendo los artículos 9 a 35.

El título II, sobre las actividades formativas taurinas con presencia de público, se divide en tres capítulos, dedicados respectivamente a las clases prácticas para alumnos de escuelas de tauromaquia (capítulo I); los tentaderos para alumnos de las escuelas de tauromaquia (capítulo II) y las condiciones comunes a las actividades formativas taurinas con presencia de público (capítulo III), abarcando los artículos 36 a 45.

El título III, aborda las condiciones sanitarias y el reconocimiento veterinario de las reses empleadas en los espectáculos taurinos populares y en las actividades taurinas con presencia de público, se divide en dos capítulos dedicados respectivamente a las condiciones sanitarias (capítulo I) y al reconocimiento de las reses de lidia (capítulo II), abarcando los artículos 46 a 49.

El título IV, regula las condiciones de autorización de los espectáculos taurinos populares y actividades formativas taurinas con presencia de público, se divide en dos capítulos dedicados respectivamente a seguros (capítulo I) y autorización (capítulo II); abarcando los artículos 50 a 60.

Y, por último, el título IV, se ocupa de los espectáculos taurinos tradicionales de otros territorios, determinando en un único artículo, el artículo 61, los espectáculos taurinos tradicionales de otros territorios que puedan desarrollarse en la Comunidad de Madrid.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos:

- Resolución del director general de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, de 11 de abril de 2024, por la que se somete al trámite de consulta pública previa la elaboración del proyecto, por un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación de la consulta en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Junto con la misma se adjunta: una memoria comprensiva de una breve indicación de los problemas, el ámbito competencial, la necesidad y oportunidad de la norma, los objetivos perseguidos y las posibles soluciones alternativas, suscrita por el director general de la

Agencia de Seguridad y Emergencias 112, y el director general de Seguridad, el mismo 11 de abril de 2024; la certificación de la autorización de la referida consulta por el Consejo de Gobierno, en sesión de 24 de abril de 2024; certificación de la publicación de la referida consulta, junto con un texto inicial del proyecto normativo, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, por plazo de 15 días hábiles, desde el 25 de abril de 2024 y el único escrito de alegaciones formulado por la plataforma de representación y defensa de las personas con discapacidad CERMI, de 17 de mayo de 2024.

- Primera versión del proyecto de decreto, sin fechar.

- Memoria extendida del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), elaborada por la Dirección General de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), de 25 de septiembre de 2024.

- Informe de 30 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de género.

- Informe de 1 de octubre de 2024, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia.

- Informe de 7 de octubre de 2024, de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local).

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 8 de octubre de 2024.

- Informe 71/2024, de 10 de octubre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe 18/2024, de 10 de octubre, de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo sobre el proyecto.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de fecha 24 de octubre de 2024.

- Resolución del Director General de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), de fecha 29 de noviembre de 2024, por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública.

Junto con la misma se adjunta: el texto del proyecto, la MAIN, en su versión de 18 de noviembre de 2024; la certificación de la publicación de la referida resolución que acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública, junto con un texto del proyecto normativo, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, entre el 3 y el 24 de diciembre de 2024 y la presentación de un total de 32 escritos de alegaciones y, finalmente, la copia de las indicadas alegaciones, efectuadas por diversas entidades y personas físicas.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de fecha 30 de septiembre de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de fecha 1 de octubre de

2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 7 de octubre de 2024, formulando observaciones.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 8 de octubre de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 8 de octubre de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 9 de octubre de 2024, formulando observaciones.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 10 de octubre de 2024, efectuando observaciones.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 10 de octubre de 2024, aportando observaciones formuladas por la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de fecha 7 de octubre de 2024 y de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de fecha 3 de octubre de 2024.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 23 de abril de 2025.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 14 de abril de 2025.
- Proyecto de decreto y MAIN, de fecha 5 de mayo de 2025.
- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de mayo de 2025.
- Proyecto de decreto y MAIN, de fecha 6 de junio de 2025.
- Certificado del Consejo de Gobierno, de 11 de junio de 2025, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y lo hace a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto

5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.*

El proyecto de decreto que se pretende aprobar viene a sustituir el vigente Decreto 112/1996, de 25 de julio, dictado en ejecución de las competencias autonómicas sobre espectáculos públicos recogidas en el artículo 26.1.30 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que le atribuye la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos, en cuanto a los espectáculos taurinos populares, referidos en el artículo 10.2 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos.

La indicada norma legal estatal, dispone su aplicación supletoria en todo el territorio nacional, al amparo de la cláusula general de supletoriedad del derecho estatal, contenida en el artículo 149.3, in fine, de la Constitución Española, en defecto de normativa autonómica propia. Así, su disposición adicional única dispone: *“Lo establecido en la presente Ley será de aplicación general en defecto de las disposiciones específicas que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia, correspondiendo su ejecución a los órganos competentes de aquellas, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Estado, en relación con los espectáculos taurinos.*

*La obligación de comunicar a los Gobernadores civiles la celebración de espectáculos taurinos y la facultad de suspensión o prohibición de los mismos por razón de posibles alteraciones del orden público o la seguridad ciudadana, previstas en el artículo 2, serán de*

*aplicación directa en todo el territorio nacional al amparo del artículo 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución”.*

Resulta igualmente obligada la referencia de otra norma legal autonómica en la materia: la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, cuyo anexo ya contemplaba inicialmente los espectáculos taurinos en la categoría de “espectáculos públicos”; manteniendo esa situación el actualmente vigente Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, que sustituyó al contenido en el anexo de la Ley 17/1998.

Según lo expuesto, la propuesta que se analiza tiene la misma naturaleza de reglamento ejecutivo que el decreto al que sustituirá, ya que participa de sus notas distintivas: se trata de una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico y ha sido dictado en desarrollo de previsiones legales.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para*

*nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

El Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».*

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

**SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

Según ya se ha expuesto, la norma que se analiza desarrolla competencias sobre una categoría de espectáculo público, al amparo del artículo 26.1.30 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y se atiene a las previsiones legales de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos y a las de la Ley autonómica 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, cuya disposición final primera, autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la misma.

De esa forma, los espectáculos taurinos populares aparecen previstos en el art. 10.2 de la Ley 10/1991, de 4 de abril, de potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, que indica que, reglamentariamente se establecerán las condiciones para que puedan ser autorizados los encierros tradicionales de reses bravas, la suelta de reses para fomento y recreo de la afición y el toreo de vaquillas, con el fin de evitar tanto accidentes y daños a personas y bienes como el mal trato de las reses por los participantes en tales festejos.

En cuanto al régimen autorizatorio de este tipo de espectáculos, el art. 2.3 de la referida Ley 10/1991, dispone que: *“La celebración de fiestas taurinas en plazas de toros no permanentes, así como en lugares de tránsito público, requerirá previa autorización del órgano administrativo competente y será comunicada, en todo caso, al Gobernador Civil, con los plazos de solicitud y resolución previstos en el número anterior. Se denegará la autorización cuando la plaza o el espectáculo no reúnan los requisitos o se entienda que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones de la seguridad ciudadana.*

*En todo caso, la autorización para celebrar estas fiestas requerirá la existencia de las instalaciones y servicios sanitarios adecuados para atender cualquier emergencia que pueda producirse, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de esta Ley (...)*”.

En el plano legal, también debemos citar la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural (Ley 18/2013, en adelante), en cuyo preámbulo se afirma que *“la Tauromaquia forma parte del patrimonio histórico y cultural común de todos los españoles, en cuanto actividad enraizada en nuestra historia y en nuestro acervo cultural común”,* y añade que, *“las fiestas o espectáculos taurinos, incluyen no sólo a las corridas de toros, sino un numeroso conjunto de tradiciones y festejos populares vinculados al mundo del toro, que a su vez comprenden lo que hoy entendemos por «Tauromaquia». Todo esto es signo de identidad colectiva, y ello justifica que su preservación corresponda y competa a todos los poderes públicos”*.

A partir de dicho planteamiento, el artículo 3 de la citada norma legal dispone que, en su condición de patrimonio cultural, los poderes públicos garantizarán la conservación de la tauromaquia y promoverán su enriquecimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46 de la Constitución.

En consonancia con lo expuesto, la Comunidad de Madrid tiene declarado Bien de Interés Cultural, en la categoría de “Hecho Cultural”, a la Fiesta de los Toros, mediante Decreto 20/2011, de 7 de abril.

Además de la normativa legal referida, con carácter infralegal, debemos citar igualmente el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos, que es una disposición estatal y, según indica

su disposición adicional primera, punto 1, será de aplicación general en todo el territorio español, en los mismos términos de la disposición adicional de la Ley 10/1991, de 4 de abril, es decir, en defecto de norma autonómica. Además, precisa:

*“2. Las menciones hechas a los Gobernadores civiles en este Reglamento se entenderán realizadas a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de espectáculos públicos, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley 10/1991.*

*3. Asimismo, las menciones hechas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en este Reglamento se entenderán realizadas a las fuerzas policiales propias o dependientes de las Comunidades Autónomas.*

*Cuando no fuera posible materialmente que dichas fuerzas policiales desarrollen las funciones descritas en este Reglamento, las mismas podrán ser ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, previo acuerdo entre el Gobierno Civil correspondiente y el órgano competente de la Comunidad Autónoma.*

*4. Para el adecuado ejercicio de las facultades previstas en este Reglamento se podrán celebrar convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.*

El referido Reglamento aprobado por el Real Decreto 145/1996, contiene en su título VII, disposiciones particulares relativas a ciertos espectáculos. Así, el artículo 87 se refiere a las novilladas sin picadores, el 88 a las fiestas de rejoneo, el 89 a los festivales taurinos, el 90 al toreo cómico y el 91, se ocupa de los demás festejos taurinos populares, disponiendo:

*“Los demás festejos taurinos populares en los que hayan de correrse reses se sujetarán a las siguientes reglas:*

*1. La empresa solicitará autorización del Gobierno Civil, al menos, con cinco días de antelación a la celebración del espectáculo o festejo. Junto con la solicitud en el modelo que, en su caso, se establezca, se acompañará la siguiente documentación:*

*a) Sucinta memoria, favorablemente informada por el Ayuntamiento, en la que se acredite la tradición popular del festejo o su justificación.*

*b) Certificado del arquitecto, arquitecto técnico o aparejador, en el que se haga constar expresamente que las instalaciones a utilizar con motivo del festejo reúnen las condiciones de seguridad y solidez suficientes.*

*c) Certificado emitido por el órgano administrativo competente, en el que se haga constar que los servicios médicos e instalaciones para los mismos se ajustan a lo dispuesto en las normas aplicables.*

*d) Certificaciones del Libro Genealógico de la Raza Bovina de Lidia relativas a las reses que hayan de ser lidiadas.*

*e) Póliza de seguro colectivo por la cuantía suficiente para cubrir cualquier riesgo o accidente que con motivo del festejo pueda producirse.*

*f) Contrato con un profesional taurino inscrito en las Secciones I o II del Registro, o en la condición de banderillero de la categoría primera de la Sección V, que actuará como director de la lidia, para auxiliar a los que tomen parte en la fiesta.*

2. Una hora antes de comenzar cualquier festejo taurino de esta modalidad, deberá comprobarse por el jefe del equipo médico que se encuentran dispuestos los servicios médico-sanitarios y una ambulancia equipada con los elementos precisos para ejecutar el traslado de heridos o accidentados.

Asimismo, se comprobará por los agentes municipales, en el caso de que el festejo se desarrolle o transcurra por vías urbanas, que éstas se encuentran aisladas en las condiciones previstas que eviten que se desmanden las reses, así como que dichas vías estén libres de obstáculos que dificulten el paso de las reses y de los participantes.

3. El día antes de la celebración del festejo, las reses deberán ser reconocidas por los veterinarios de servicio para determinar su estado sanitario, su identificación en relación a las Certificaciones del Libro Genealógico y que cumplan los requisitos señalados en el presente Reglamento para este tipo de festejos.

4. Durante la celebración del festejo, el diestro profesional, director de lidia, deberá estar auxiliado, al menos, por tres colaboradores voluntarios capacitados, debidamente identificados, o de 10 si se trata de encierros, para evitar la huida de las reses fuera de los sitios acotados, auxiliar a los participantes y controlar el trato adecuado de los animales.

5. Por los promotores y los Ayuntamientos, cuando el festejo se desarrolle por vías públicas, se dictarán y anunciarán suficientemente cuantas medidas sean precisas en garantía de las personas o bienes, con prohibición absoluta de actuaciones que impliquen el maltrato y sufrimiento injustificado de los animales, sancionándose la infracción de las normas relativas a la materia.

*6. Al finalizar estos tipos de festejos, en todo caso, se dará muerte a las reses, sin presencia de público”.*

Además de todo lo expuesto, observamos que el proyecto analizado contiene algunas disposiciones referidas a la ordenación de determinados procedimientos administrativos, por lo que debemos indicar que en ese aspecto materializa otras competencias autonómicas transversales, tales como la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (artículo 26.1.1.3 del Estatuto de Autonomía)

Formalmente, la competencia para la aprobación de la propuesta analizada corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

El rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las

disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid (en adelante, “Decreto 52/2021”).

También, ha de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, “LPAC”), si bien destacando que, la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. A la fecha de emisión del presente dictamen se ha aprobado el plan normativo para la XIII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, que contiene únicamente las propuestas normativas que las consejerías prevén elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno.

El proyecto de decreto analizado no se encuentra recogido en el referido plan normativo para la legislatura, indicando la MAIN, a modo de justificación que, este proyecto se había introducido en el Plan Normativo correspondiente a la XII Legislatura (2021-2023), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 10 de noviembre de 2021, pero no pudo llevarse a cabo al finalizar la misma con la convocatoria de elecciones autonómicas, por lo que se ha considerado conveniente retomarlo y proceder a su tramitación.

La justificación ofrecida no se considera adecuada, por cuanto el punto cuarto del acuerdo aprobatorio del plan normativo para la XIII legislatura, dispone expresamente que: *“La aprobación de este acuerdo deja sin efectos el Plan Normativo para la XII Legislatura”*, de forma que, por mucho que resulte lógico retomar la tramitación de un proyecto inacabado, la finalidad perseguida con estos instrumentos de planificación, que según la parte expositiva del propio acuerdo consiste en *“conferir transparencia respecto de la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria en la Comunidad de Madrid, que facilite tanto a la ciudadanía como a los posibles afectados conocer las propuestas con la suficiente antelación y participar con posterioridad en el procedimiento de su elaboración”*, se ha perdido. En consecuencia, deberá justificarse la necesidad de su tramitación.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, como ocurre en este caso.

En cuanto a este asunto, la MAIN determina que, el Plan Normativo para la XII Legislatura, en el que se encontraba incluido el proyecto de decreto, no preveía que esta propuesta se debiera someter a un análisis de los resultados de su aplicación. No obstante, en

coherencia con lo ya indicado, no es un argumento válido apoyarse en las menciones de un plan normativo cuya vigencia ha decaído.

Añade que, dado el perfil y naturaleza de la norma proyectada, se considera que no es precisa la evaluación *ex post* de la misma con base en los artículos 3.3, 7.4.e) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, pues no ocasiona impacto presupuestario, económico, ni sobre la unidad de mercado, y su entrada en vigor no implicará coste para la Administración o sus destinatarios.

Frente a tal criterio, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación *ex post*, de todas las normas. Así, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, se argumenta que *“evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro”* y desde luego, legitima el ejercicio de la potestad normativa.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

Consta en el expediente remitido que se ha llevado a efecto el indicado trámite de consulta pública, a través del Portal de Transparencia y del Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, por un plazo de 15 días hábiles, entre el 26 de abril y el 21 de mayo de 2024.

Dentro del plazo indicado, únicamente se recibieron aportaciones de CERMI, que solicitaba la inclusión de una disposición adicional en

garantía de la dignidad de las personas con discapacidad que participasen en los espectáculos taurinos.

La MAIN puntualiza que, la participación de personas con discapacidad en actividades taurinas tradicionalmente se ciñe al toreo cómico o “bufo”, que no está considerado como un espectáculo taurino popular, por lo que no se incluye en el ámbito de aplicación de este proyecto; encontrándose regulado por el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos.

Así pues, se indica que, por ello no es posible atender la sugerencia de CERMI.

3.- La norma proyectada esta propuesta por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, que ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y en concreto, se ha promovido por la Dirección General de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 16 del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha elaborado en la modalidad extendida, prevista en el artículo 7 del Decreto 52/2021. No obstante, se precisa que, esa decisión busca desarrollar un análisis más detallado de la propuesta y no viene exigida por los impactos de la norma, que no considera relevantes.

El expediente remitido a esta Comisión incluye la última de ellas, fechada el 6 de junio de 2025, y tres versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 7.4 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última MAIN, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la MAIN señala que la norma carece de impacto económico y no afecta a la unidad de mercado, ya que no incide en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, ni en la libre circulación de los bienes y servicios en el territorio nacional, ni tampoco en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, en los términos establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En cuanto al impacto presupuestario, se indica que la aplicación de la propuesta incluye dos actividades reguladas, sujetas a autorización. La primera, afecta a todos los espectáculos taurinos populares y a las actividades formativas taurinas también reguladas y se refiere a la obtención de un certificado del órgano competente en materia de Sanidad de la Comunidad de Madrid, acreditativo de que

los servicios médicos e instalaciones sanitarias se ajustan a lo dispuesto en el reglamento y demás normativa de aplicación, que no supone novedad alguna, pues ya estaba contemplada en el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares aprobado por el Decreto 112/1996, de 25 de julio, y sujeta a la misma tasa.

Pero además, el proyecto analizado implica la aplicación novedosa de otra categoría de autorizaciones, sujetas a tasas: las recaudadas en relación con la actividad de las escuelas taurinas de la Comunidad de Madrid, ya que el proyecto de decreto regula novedosamente el procedimiento de autorización sujeta a tasa de dos actividades formativas: las clases prácticas y los tentaderos realizados por el alumnado de las escuelas de tauromaquia en presencia de público, que no estaban contempladas por el reglamento vigente, lo cual conlleva una ampliación de los supuestos de sujeción a la tasa.

Los ingresos resultantes de nuevas tasas, teniendo en cuenta los datos de las actividades formativas desarrolladas durante el 2024, se estiman en 11.723,58 €. Sin embargo, la MAIN precisa que el servicio también conlleva un informe de idoneidad por asistencia sanitaria, con el correspondiente coste para la Administración, por lo que se concluye que no se derivan efectos reseñables en el Presupuesto de la Comunidad de Madrid, ni en el de las entidades locales, careciendo de impacto significativo.

En cuanto a las cargas administrativas, se indica que, son las relacionadas con la autorización obligatoria y previa del espectáculo taurino popular y de la actividad formativa taurina con presencia de público, que ha de obtener el organizador; las debidas a la obligación de contratar de un seguro, que en el decreto propuesto se recoge en su título IV y las resultantes del sometimiento a las condiciones sanitarias y al control veterinario que es detallado en el título III. Por otra parte, el proyecto de decreto no exige al organizador del festejo la

prestación fianza, a diferencia del reglamento de aplicación actual, lo cual tiene un impacto positivo de reducción de esta carga, cuyo coste unitario es objeto de un análisis específico en el apartado correspondiente, diferenciando si la fianza se realizase mediante ingreso en la Tesorería General de la Comunidad de Madrid o mediante aval bancario.

En ese cálculo se precisa que, se excluye el coste de las cargas administrativas resultantes de procedimientos voluntarios para el organizador del espectáculo taurino popular, como ocurre con las consultas referidas al encierro o suelta de reses en circuito urbano cerrado, del artículo 35 del proyecto de reglamento; la autorización extraordinaria del incremento del límite de longitud del tramo urbano de los encierros regulada en el artículo 9.2 del proyecto o las relativas a la posibilidad de instalación de elementos de refugio en las plazas o recintos taurinos en las que se celebren sueltas, recogida en el artículo 17.4.

En cuanto al procedimiento empleado, se ha aplicado el método simplificado, contemplado en el anexo V de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de impacto normativo, basado en el Modelo de Costes Estándar y se han comparado las cargas administrativas resultantes del reglamento a sustituir y las del proyecto analizado.

De acuerdo con todo ello se establece que, el coste total de las cargas debidas a la autorización de todos los espectáculos y actividades reguladas en el proyecto normativo es de 35.811,82 €, a lo que se añade 504 € de cargas por consulta previa para espectáculos taurinos tradicionales de otros territorios, procedimiento obligatorio según establece su artículo 61.3, con un resultado de 36.315,82€.

De otra parte, el análisis comparativo de los costes unitarios de las cargas relacionadas con los tres espectáculos taurinos populares

regulados por la normativa vigente y el proyecto de decreto, determina una reducción de su importe neto de 1.534 €.

Además, indica la MAIN que la disminución del coste unitario de la carga administrativa por la eliminación del requisito de la fianza es del 100%, estimándose el importe de la reducción correspondiente al proyecto de decreto de 258,86 a 1.758,86 €, en función de la forma de prestar la fianza por el organizador.

De acuerdo con todo ello, se concluye que, adicionando la suma del ahorro obtenido por la reducción de cargas durante la tramitación de las autorizaciones y por la supresión de la fianza, se obtiene que el ahorro total se encuentra entre 46.325,60 € y 136.325,60 € al año.

En referencia a los impactos sociales, se indica que, tampoco se aprecia la concurrencia de ese tipo de impactos derivados de la norma propuesta, no determinando impacto de género, ni tampoco por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, pues la norma tiene una incidencia neutra en esos aspectos.

Esa ausencia de impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021) por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad, se encuentra debidamente documentada. Así, la Memoria incluye la mención al impacto por razón de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f)), como recoge el informe emitido por la Dirección General de Igualdad el 30 de septiembre de 2024.

Consta, asimismo, el examen del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas,

introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así indica que el proyecto normativo no tendrá impacto en este ámbito, como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 1 de octubre de 2024.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas, o no, por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, según ya se indicó, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Conforme a lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia emitió con fecha 24 de octubre de 2024 un informe de este proyecto normativo, junto con el formulario validado de “solicitud de autorización de los espectáculos taurinos populares y otras actividades taurinas”, al contener la regulación y/o modificación de ciertos procedimientos administrativos.

Se efectuaron determinadas observaciones sobre la obligación de relacionarse por medios telemáticos o no con la administración, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC y sobre el modelo normalizado para efectuar la solicitud de autorización de espectáculos taurinos populares y otras actividades taurinas, indicando que debería eliminarse del anexo I, encontrándose disponible en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid.

Tales indicaciones se han atendido, de forma que el proyecto sometido a la Comisión Jurídica Asesora, ya ha corregido tales cuestiones.

De acuerdo con el contenido de la Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a la sociedad de la información, se remitió el texto de la propuesta a la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, para la emisión del correspondiente informe sobre su posible consideración como Reglamentación Técnica a la que hace referencia la Directiva, donde se previene que los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico con el fin de que esta compruebe que los requisitos técnicos establecidos en el mismo, no suponen obstáculo alguno para libre circulación en el mercado, cuestión sobre la que el MAIN resulta terminante, indicando que el proyecto no incide en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, ni en la libre circulación de los bienes y servicios en el territorio nacional, ni tampoco en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, en los

términos establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Sea como fuere, el informe emitido, de 7 de octubre de 2024, considera necesario hacer un estudio relativo a la posibilidad de que el proyecto de Decreto contenga especificaciones técnicas que hagan necesaria la notificación del texto a la Comisión y para ello indica que, debería remitirse a esa dirección general el texto del proyecto de decreto, en una versión definitiva.

Sobre esta cuestión debemos recordar que esta Comisión Jurídica Asesora revisa el texto definitivo de las propuestas y que, en caso de que se emitiera un nuevo informe por la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea y afectara esencialmente al contenido del texto analizado, debería volverse a someter al dictamen de este órgano.

Consta emitido informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 8 de octubre de 2024 que, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2024, informa favorablemente la propuesta al considerar que, la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, desempeñará las competencias que le otorga la norma con los medios materiales y personales de que dispone.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la modernización y la actividad económica en la Comunidad de Madrid, en relación con el 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local; se ha emitido el preceptivo informe 71/2024, de 9 de octubre de 2024, de

coordinación y calidad normativa, por parte de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo para las “normas que afecten directamente a los consumidores”, como es el caso.

Por ello, se ha recabado su informe 18/2024, emitido con carácter favorable por la Comisión Permanente, en su reunión de 10 de octubre de 2024.

Se ha emitido igualmente el informe preceptivo de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 23 de abril de 2025, de acuerdo con el artículo 7.1.e) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y la disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025.

Seguidamente, en aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha remitido el texto de la propuesta a las secretarías generales técnicas de todas las consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid, habiéndose requerido por parte de algunas correcciones o puntualizaciones que, en general, se han atendido.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros

asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 27 de mayo de 2025, formulando una serie de observaciones, que han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última MAIN.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 4.2.e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se han unido al expediente el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, emitido el 14 de abril de 2025.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciarán los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, con fecha 2 de diciembre 2024 se publicó en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid en virtud de lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y del artículo 9.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, la Resolución del Director General de Seguridad de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 por la que se acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública del citado proyecto de decreto.

Dicho proyecto normativo ha estado sometido al trámite de información pública del 3 al 24 de diciembre de 2024, habiéndose presentado un total de 32 alegaciones durante el plazo conferido al efecto, proponiendo diversas puntualizaciones y/o modificaciones

sobre el texto final, a las que se da cumplida respuesta en la última MAIN.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

Expuestas estas premisas, procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada, en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico, sin que corresponda a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

Entrando en el concreto análisis del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva, que entendemos cumple en general con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12, del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que se cabe aplicar con carácter orientativo y de homologación de criterios.

En efecto, la parte expositiva recoge adecuadamente el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, destacando su relación con la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural y, explica que, en el marco del compromiso autonómico con la fiesta de los toros, pretende contribuir a la difusión de todos aquellos espectáculos tradicionales que integran el “universo taurino”, posibilitando que se celebren, en su ámbito territorial, festejos populares propios de otras comunidades autónomas y otros países, previo estudio y autorización de la autoridad competente. En el desarrollo de la argumentación referida, se sugiere sustituir la citada referencia al “universo taurino”, por algún otro de carácter más técnico.

Se enuncian igualmente en la parte expositiva las competencias en cuyo ejercicio se dicta la norma analizada, así como los trámites

esenciales seguidos para su aprobación y, de igual modo, se argumenta la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

Además, en cuanto al repaso de la tramitación de la propuesta, la parte expositiva efectúa una enumeración exhaustiva de los informes recabados, debiendo recordar que, conforme al criterio de esta Comisión Jurídica Asesora, únicamente debieran citarse los trámites más importantes, tales como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y otros como los trámites de audiencia e información pública.

La parte dispositiva, como se recoge en los antecedentes expuestos, consta de un único artículo, por el que se aprueba el denominado “Reglamento de espectáculos taurinos populares y determinadas actividades formativas taurinas con presencia de público”, y de una parte final, integrada por dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo único de la propuesta enuncia que la norma aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos populares y determinadas actividades formativas taurinas con presencia de público, cuyo texto adiciona.

En cuanto a la parte final, la disposición adicional primera se remite a la aplicación a los espectáculos taurinos populares y actividades formativas taurinas con presencia de público de la normativa sancionadora establecido por la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, desarrollado por Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos, en forma idéntica a la efectuada por el Decreto 112/1996, de 25 de julio, que la norma en trámite pretende sustituir.

Como novedad, el punto 2 de la disposición adicional previene que, corresponde a la Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 la imposición de sanciones por infracciones graves y muy graves y al director general competente en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas la imposición de sanciones por infracciones leves. La atribución competencial reseñada se corresponde con la modificación del Decreto 111/2024, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, que efectúa la disposición final segunda de la propuesta, asignando a la Dirección General de Seguridad de la Agencia, el ejercicio de las competencias sancionadoras establecidas en el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares y actividades formativas taurinas con presencia de público, en particular en su disposición adicional primera.

La disposición adicional segunda, en cuanto al derecho supletorio, dispone que, en todo lo no previsto en el reglamento, se estará a lo preceptuado en la normativa del Estado en materia de espectáculos taurinos, resultando ello conforme a las previsiones del artículo 149.3, *in fine*, de la Constitución Española, a las de la disposición adicional única de la Ley 10 /1991 y a las de la disposición adicional primera, punto 1, del Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica y da nueva redacción al Reglamento de Espectáculos Taurinos.

La disposición transitoria única, viene a establecer la regla de sujeción de los procedimientos ya iniciados a la normativa vigente al momento de la solicitud, siguiendo así el criterio general previsto en la disposición transitoria tercera de la LPAC, para las disposiciones legales y reglamentarias en materia de procedimiento administrativo.

La disposición derogatoria única, dispone la derogación expresa del Decreto 112/1996, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares y de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este decreto.

La disposición final primera, habilita al titular de la consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y el desarrollo de este decreto, así como para proceder a la revisión y actualización de los capitales mínimos asegurados, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo.

Sobre las disposiciones de desarrollo de los decretos, emitidas por autoridades inferiores, debemos diferenciar dos categorías, principalmente en razón de su trascendencia interna o “domestica” o de que produzcan efectos hacia el exterior.

En cuanto a las primeras, cabe recordar su verdadera naturaleza, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia de LA Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de enero de 2021 establece lo siguiente: *«La circular cuestionada se acomoda, pues, a los rasgos característicos de las instrucciones y órdenes de servicio regulados en el art. 21 de la Ley 30/1992 (actual art. 6 de la Ley 40/2015), tal y como han sido definidos por la jurisprudencia de esta Sala, de la que resulta exponente la STS de 21 de junio de 2006, rec. 3837/2000 -doctrina que ha sido reiterada en otras posteriores como la sentencia de 12 de diciembre de 2006, rec. 2284/2005; la de 18 de junio de 2013, rec. 668/2012; o la de 4 de junio de 2018, rec. 1721/2017 -, que en su fundamento cuarto se expresaba así: “... cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar,*

*habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos, sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC. En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos.*

*Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten».*

Además de la autorización últimamente referida, la propuesta analizada confiere una autorización al consejero del ramo, para proceder a la actualización de cuantías de los capitales mínimos asegurados por los promotores y/o responsables de los espectáculos taurinos y actividades formativas reguladas. Lógicamente tales actualizaciones producen efectos “*ad extra*”, por lo que deberán efectuarse mediante una orden y ateniéndose al parámetro indicado: la variación de los índices de precios al consumo, pues de otro modo se vendría a rebajar el rango de la normativa en este punto.

La disposición final segunda ya resultó analizada al referirnos a las competencias sancionadoras y la tercera, establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en “el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

A continuación, se incorpora el reglamento que se aprueba, que incluye 61 artículos, agrupados en un título preliminar y otros cinco títulos.

Por su extensión y dado que gran parte de su contenido reviste un carácter sumamente técnico, en cuanto al desarrollo y organización de los espectáculos taurinos o bien reproduce el contenido del Decreto 112/1996, nos detendremos exclusivamente en las cuestiones que requieran un análisis jurídico particular, omitiendo las restantes.

El título preliminar, se ocupa de las disposiciones generales – (artículos 1 a 8) y regula el objeto y ámbito de aplicación, las definiciones, las clases de espectáculos taurinos populares, los espectáculos prohibidos, el bienestar animal y prohibición de maltrato, la participación de las reses de lidia en más de un espectáculo taurino, la participación de las reses de lidia destinadas a un espectáculo taurino popular suspendido y su sacrificio.

El artículo 1, describe su ámbito de aplicación, que resulta más amplio que el del Decreto 112/1996, al que sustituye, al incluir la regulación de *“determinadas actividades formativas taurinas con presencia de público, celebradas en plazas de toros con reses bovinas de lidia”*.

En relación con la terminología de este precepto, debemos hacer notar que, en la parte expositiva del texto propuesto, se emplea el término “ciertas” en referencia a las actividades formativas taurinas reguladas y que, tratándose de un determinante indefinido no parece adecuado para establecer el ámbito de aplicación de una norma y deberá corregirse, en sintonía con la redacción del artículo 1.

El artículo 2 establece diversas definiciones, a los efectos de la propia norma y, entre otras, acota cuales son las actividades

formativas reguladas: las clases prácticas y los tentaderos realizados por el alumnado de las escuelas de tauromaquia, con presencia de público.

Destaca la novedosa definición del concepto de “ciclo de festejos taurinos”, señalando que, se trata del conjunto de espectáculos taurinos que se celebran de forma sucesiva y tradicional en un municipio durante un periodo máximo de siete días naturales, que puede interrumpirse con autorización de los veterinarios de servicio.

En términos de técnica normativa se considera sumamente acertado efectuar tal precisión, para asegurar la claridad y la correcta interpretación de la norma.

El artículo 3 continua con la determinación y clasificación de los conceptos empleados en el reglamento, incluyendo en la categoría de “espectáculos taurinos populares”, los encierros, que podrán ser urbanos, de campo y mixtos; las sueltas de reses; los concursos de recortadores y las becerradas populares. Se sugiere revisar el título del precepto y sustituir la palabra “clases” por la de “tipos” o “categorías”, buscando un mayor tecnicismo.

Se constata, por otra parte, que las clases de espectáculos previstas en este precepto difieren de las contempladas en el artículo 2 de la Ley 10/1991 y en el artículo 25 del Real Decreto 145/1996, pues, como señala el preámbulo del Decreto 112/1996, la normativa autonómica desarrolla la Ley 10/1991 en lo relativo a los espectáculos taurinos populares previstos en su artículo 10.2, sin ocuparse de otras categorías profesionales contempladas en aquel, como las corridas de toros o de novillos.

Únicamente resulta coincidente la figura de la becerrada, argumentando la MAIN que se está haciendo referencia a las

becerradas populares, sobre las que se indica que eran *“reguladas con carácter fragmentario por la normativa estatal, en la medida que reúnen todas las características para ser consideradas un espectáculo taurino popular, y al objeto de que cuente con una regulación completa y pormenorizada”*.

El artículo 4 efectúa una prohibición general de los espectáculos taurinos populares que no puedan ser incluidos en las categorías establecidas en el artículo 3; aunque seguidamente excepciona la norma por remisión al artículo 61, referido a los espectáculos taurinos tradicionales de otros territorios, que más adelante se analizará.

El artículo 5 se ocupa de garantizar el bienestar animal y la prohibición de maltrato de los animales en el desarrollo del espectáculo o actividad taurina, formulándose en términos generales en su punto 1 y concretándose en los siguientes, indicando el punto 5 que los profesionales veterinarios de servicio determinarán las actuaciones y medidas que deberán ser llevadas a cabo por las personas que intervengan en un espectáculo taurino, con el fin de garantizar la protección y el bienestar de las reses de lidia. Los siguientes artículos 6 a 8 regulan otras cuestiones relacionadas con esta misma cuestión, tales como las condiciones de participación de los animales en más de un espectáculo taurino y las reglas para su sacrificio.

Con dicho tratamiento parecen haberse atendido las alegaciones formuladas en el trámite de información pública, por parte de grupos animalistas y similares.

El título I, relativo a los espectáculos taurinos populares, se divide en cinco capítulos. El primero se encuentra dedicado a las condiciones de los lugares para la celebración de los espectáculos taurinos populares- artículos 9 al 17-.

La regulación, de carácter eminentemente técnico, coincide sustancialmente con la regulación contenida en los artículos 6 y 7 del Reglamento aprobado por Decreto 112/1996, cuya sustitución se acomete, salvo en lo referido a los artículos 15 y 17, referidos a las condiciones del tramo de campo de los encierros de campo o mixtos y las condiciones específicas para la suelta de reses de lidia, por tratarse de espectáculos taurinos que no se regulaban en la norma reseñada.

El capítulo II del título I del proyecto – artículos 18 a 25-, resulta en su esencia coincidente con los artículos 17 al 24 del Decreto 112/1996, si bien se han introducido algunas mejoras técnicas, en la regulación de la Presidencia de los espectáculos taurinos tales como la indicación de que la Presidencia de los espectáculos taurinos, que de ordinario corresponde a los alcaldes, podrá ser delegada en los términos de la legislación vigente, en alusión a las previsiones de la normativa básica, contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público- en adelante LRJSP- y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

También se incluye la mención a la posibilidad de que, por exigencias de la normativa estatal, se prevea que fuera otra persona diferente al alcalde quien asuma la Presidencia del festejo. Lógicamente, debemos considerar que se está nuevamente aludiendo a exigencias de la legislación básica.

El capítulo III –artículos 26 al 31- regula el desarrollo de los espectáculos taurinos populares, nuevamente en términos coincidentes con los artículos 32 al 36 del Reglamento aprobado por Decreto 112/1996, resultando novedosos solamente los artículos 30 y 31 del proyecto, referidos respectivamente al desarrollo de sueltas en plaza de toros o recinto taurino, a los concursos de recortadores y a

las becerradas populares, por tratarse de espectáculos de nueva regulación.

El régimen contemplado para los mismos resulta coherente con el resto de la propuesta y destaca por la particular mención de las garantías a observar para preservar el bienestar animal y la seguridad de las personas.

Las condiciones de las reses de lidia, en cuanto puedan emplearse en alguno de los espectáculos taurinos populares, se regulan en el capítulo IV – artículos 32 al 34-.

En este caso, no hay coincidencia con preceptos del Reglamento aprobado por Decreto 112/1996, observándose una remisión expresa en el artículo 32 del proyecto a la normativa reglamentaria contenida en el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, en lo referente a las características de las reses que fueran a ser lidiadas en una corrida o novillada posterior y en cuanto a la normativa sobre el traslado de las reses.

Los artículos 33, relativo a la edad de las reses de lidia y el 34, sobre las características de las astas de las reses de lidia que se utilicen en espectáculos taurinos populares, resultan novedosos y presentan un marcado carácter técnico, sobre el que únicamente se puede indicar que no contienen incongruencias con el resto de la propuesta y contienen normas similares a las establecidas por otras comunidades autónomas, respecto de las situaciones equiparables.

El capítulo V, contiene un único artículo, el artículo 35, referido a la consulta previa a la dirección general competente sobre la posibilidad de obtener la preceptiva autorización, en referencia a la organización de encierros y sueltas de reses de lidia en circuito urbano cerrado.

Por su contenido, resulta esencialmente coincidente con el mecanismo de consulta previa, previsto en el artículo 12 del Decreto 112/1996, si bien circunscrito en la propuesta que se informa al supuesto particular de encierros o suelta de reses de lidia, en circuito urbano cerrado.

Se trataría de un trámite potestativo y preliminar a la incoación del procedimiento, amparado en las previsiones del artículo 55.1 de la LPAC, que dispone: “1. *Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento*”.

Por lo demás, el artículo 35 de la propuesta determina el órgano al que deberá efectuarse la consulta, la documentación técnica a adicionar a la misma y los plazos para efectuarla y resolverla; si bien precisando que, “*en ningún caso el informe emitido implicará la autorización del encierro o suelta, pero las medidas correctoras indicadas se tendrán en cuenta en el procedimiento respectivo*” -nótese la diferencia con la indicación al respecto en el Decreto 112/1996, cuyo artículo 12.4, in fine, señalaba que en ningún caso, el informe emitido implicaría la autorización del encierro, pero sería vinculante para conceder la autorización en lo que se refiere a las medidas correctoras indicadas-.

El título II del proyecto se refiere a las actividades formativas taurinas con presencia de público, resultando una de las novedades principales del reglamento, en su comparación con el Reglamento aprobado por Decreto 112/1996, vigente.

En este caso, el referente normativo a considerar lo constituye el Real Decreto 145/1996 que, como ya se indicó, al igual que la Ley 10 /1991 -a excepción de las previsiones del artículo 2 de la norma legal,

relativa a la materia de Orden Público, que se sustenta en las competencias estatales exclusivas, del artículo 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución Española- será de aplicación general en todo el territorio español, en defecto de las disposiciones específicas que puedan dictar las comunidades autónomas con competencia normativa en la materia, correspondiendo su ejecución a los órganos competentes de aquellas, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Estado en relación con los espectáculos taurinos.

El título se divide en tres capítulos y el primero- artículos 36 a 38- está dedicado a las clases prácticas para alumnos de escuelas de tauromaquia, definiéndose en el artículo 36 como *“lecciones prácticas consistentes en la lidia de reses, tanto en las sedes de sus respectivas escuelas como en plazas de toros fijas o desmontables de sus municipios”*, previendo como una posibilidad, que los alumnos participen en las mismas, con presencia de público.

El artículo siguiente se ocupa de las condiciones de las reses, en estas clases prácticas, estableciendo un criterio de selección de los astados (*“serán exclusivamente machos de edad inferior a tres años”*) diferente al del artículo 92.6 del Real Decreto 145/1996 (*“las reses a lidiar durante las clases prácticas podrán ser machos o hembras, sin limitación de edad respecto a éstas y un máximo de dos años en cuanto a los machos”*), que desplaza en este punto la aplicación de la normativa del Real Decreto.

La regulación del desarrollo de las clases prácticas, resulta congruente con su carácter y finalidad y se debe entender completada con las previsiones del artículo 92 del Real Decreto 145/1996, que resulta más preciso en la determinación de quién actuará como director de lidia y de las obligaciones administrativas de las escuelas que, por ejemplo, deberán preservar el cumplimiento de los requisitos y condiciones sanitarias de las reses, que se certificará por el

veterinario designado por la autoridad competente y deberán llevar un libro de alumnos, debidamente diligenciado por el órgano administrativo competente en materia de espectáculos taurinos, en el que se reflejarán las altas, bajas y demás circunstancias de cada uno, así como la autorización paterna, en caso de menores de edad no emancipados.

El capítulo II- artículos 39 y 40- regula los tentaderos para alumnos de las escuelas de tauromaquia, definiéndose en el artículo 39, sin entrar en contradicción con el artículo 92.5 del Real Decreto 145/1996, como una categoría de clases prácticas, consistentes en la reproducción de faenas de selección o campo de las reses de lidia, realizadas con las debidas condiciones, en plazas de toros fijas o portátiles, distintas de las plazas de tientas de las fincas ganaderas y previene que podrán efectuarse en presencia de público.

Además, precisa que, los tentaderos en los que no participen alumnos de las escuelas taurinas y se celebren en plazas de toros o recintos taurinos serán considerados como labor ganadera y no se permitirá la presencia de público.

El artículo 40 aborda las condiciones de las reses de lidia en este tipo de actividad formativa, desplazando a la normativa del Real Decreto 145/1996, sin colisionar con competencias exclusivas estatales y el artículo 41 el desarrollo de los tentaderos, centrándose particularmente en el bienestar animal, en coherencia con el resto de la propuesta.

Las condiciones comunes a las actividades formativas taurinas con presencia de público, se regulan en el capítulo III del título III, abarcando los artículos 42 al 45.

El artículo 42 se refiere a los requisitos del alumnado y previene que, los alumnos de las escuelas de tauromaquia que participen en las clases prácticas o tentaderos deberán haber cumplido, al menos, catorce años y, en el caso de ser menores de edad no emancipados, contar con la autorización de los progenitores o persona que ostente la guarda, custodia o tutoría legal para intervenir en los mismos.

En cuanto a la cuestión de la edad, el artículo 92.5, *in fine*, del Real Decreto 145/1996, dispone que, los alumnos que participen en tales prácticas deberán haber cumplido los catorce años de edad. Por lo demás, como también recuerda la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe, desde la STC 177/2016, de 20 de octubre (FJ 7), la jurisprudencia constitucional ha afirmado la competencia autonómica para establecer una edad mínima de acceso a las representaciones taurinas, habiéndose reiterado con posterioridad en otros pronunciamientos, tales como la STC 143/2018, de 13 de diciembre (FJ 4).

Sin perjuicio de lo expuesto, pareciera oportuno recordar que, desde el Real Decreto 1095/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de protección de menores, se traspasaron a la Comunidad de Madrid, dentro de su ámbito territorial, las funciones en materia de protección y tutela de menores, inspección, vigilancia, promoción fomento y coordinación de los organismos y servicios de protección de menores.

Además, partiendo de una concepción holística de la protección a la infancia, la regulación contemplada en la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, aborda, además de las cuestiones referidas a la protección y tutela de menores *stricto sensu*, un amplio abanico de mecanismos de protección en aspectos muy

diversos, que inciden en otros ámbitos competenciales de la Comunidad de Madrid, en concreto educación, sanidad, consumo y publicidad recogidos respectivamente en los artículos 29, 27.4 y 5, 27.10 y 26. 1. 12 del Estatuto de Autonomía.

Así las cosas, pareciera oportuno haber incluido expresamente en este punto alguna previsión sobre el debido control de la escolarización de estos menores, sin desconocer que, en todo caso, el artículo 92.9 del Real Decreto 145/1996, dispone, *“La dirección de la escuela taurina exigirá a sus alumnos la presentación trimestral de certificación del centro escolar donde realicen sus estudios, que acredite su asistencia regular. Las faltas reiteradas o la no presentación del certificado serán causa de baja en la escuela taurina”*.

También podría hacerse alguna mención a la necesidad observar las prevenciones requeridas por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y disposiciones complementarias, al venirse a regular actividades formativas con presencia de público, en las que intervienen menores de edad.

Los artículos siguientes se refieren a la posible colaboración entre escuelas formativas -43-, la publicidad y gratuidad de estas actividades formativas -44- y los requisitos del director de lidia, durante estas actividades- 45-, en general no merecen reproche y coinciden con las previsiones del Real Decreto 145/1996.

Únicamente debemos indicar que, para resultar coherente con el contenido del artículo 44.1 de la propuesta, el título del precepto deberá suprimir la palabra “espectáculo” y referirse a actividad formativa.

El título III del texto analizado, aborda las condiciones sanitarias y el reconocimiento veterinario de las reses empleadas en los espectáculos taurinos populares y en las actividades taurinas con presencia de público y se divide en dos capítulos dedicados respectivamente a las condiciones sanitarias (capítulo I) y al reconocimiento de las reses de lidia (capítulo II), abarcando el primero los artículos 46 a 48 y el segundo, únicamente el artículo 49.

El artículo 46 enuncia la normativa aplicable en lo referente a materia de enfermerías, ambulancias, personal facultativo y, en general, requisitos técnico-sanitarios, para la celebración de espectáculos taurinos populares y actividades formativas taurinas con presencia de público y, de esa forma, se remite al Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre, por el que se regulan las instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos, dictado en el marco del artículo 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.3 de la Ley 10/1991, y en el artículo 40.7 y en la disposición final cuarta de la Ley 14/1986, sin perjuicio de las disposiciones que puedan dictar las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias (en adelante, Real Decreto 1649/1997); además de a las particulares previsiones de la propuesta analizada.

Su apartado 2, sobre la determinación autonómica de los servicios médicos e instalaciones sanitarias para atender el espectáculo taurino, debe ponerse en relación con la certificación que se contempla en el artículo 54.2 como parte de la documentación a presentar para la autorización del espectáculo.

El artículo 47, referido al servicio médico quirúrgico que todas las plazas de toros permanentes, no permanentes y portátiles, así como otros recintos cerrados en los que se celebren espectáculos taurinos populares y actividades formativas de las escuelas de

tauramaquia con presencia de público deberán disponer, se acomoda a las previsiones técnicas del anexo I del Real Decreto 1649/1997.

El artículo 48 de la propuesta, en sus tres primeros apartados coincide con el artículo 27 del Reglamento aprobado por Decreto 112/1996 y en sus otros dos apartados incorpora la previsión referida a la dotación de ambulancias en los encierros de campo y en los mixtos, antes no regulados y la posibilidad de que, cuando las características del festejo taurino popular o el volumen de asistencia de público así lo aconsejen, la autoridad competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas para otorgar su correspondiente autorización podrá exigir al organizador que se incremente la dotación mínima de ambulancias, que parece en cualquier caso una previsión muy razonable.

En cuanto al capítulo III, que incluye un único precepto referido al reconocimiento veterinario de las reses de lidia, se corresponde con el artículo 31 del Reglamento aprobado por Decreto 112/1996, incorporando las novedades competenciales y la mención explícita de la Orden 1137/1996, de 31 de julio, de la Consejería de Presidencia, relativa al nombramiento de los veterinarios que deban intervenir en los espectáculos taurinos de la Comunidad de Madrid y unificando el procedimiento del reconocimiento veterinario de aplicación a todos los espectáculos taurinos populares, o actividades formativas taurinas con presencia de público, que no podrán desarrollarse sin el reconocimiento previo de las reses por los veterinarios de servicio, sin perjuicio de efectuar las precisiones oportunas en casos particulares.

No se encuentran objeciones de carácter jurídico en este precepto.

El título IV, regula las condiciones de autorización de los espectáculos taurinos populares y actividades formativas taurinas con presencia de público y se divide en dos capítulos.

El capítulo I incluye los artículos 50 y 51, referidos particularmente a los seguros de obligatoria contratación para obtener la autorización de cualesquiera espectáculos taurinos populares o actividades formativas taurinas con presencia de público, en la Comunidad de Madrid.

Así, en el caso de los espectáculos taurinos populares, se requiere que el organizador del festejo taurino popular, como tomador del seguro contrate un seguro colectivo de accidentes, que cubra a los participantes, colaboradores voluntarios y demás intervinientes, y un seguro de responsabilidad civil sobre los daños a espectadores, terceras personas y bienes que puedan derivarse de su desarrollo.

En el caso de las escuelas taurinas, el organizador de la actividad formativa que suscriba la solicitud de autorización administrativa de la clase práctica o tentadero, como tomador del seguro, deberá contratar dos seguros. A saber, para las clases prácticas y tentaderos con la asistencia de público, un seguro de responsabilidad civil que cubra los daños personales y materiales que se puedan originar a los espectadores o a terceras personas, como consecuencia de la celebración de las mismas y, además, un seguro de accidentes que cubra los daños personales del alumnado, profesorado y personal profesional de apoyo para cada clase práctica y tentadero.

La contratación de estos seguros resulta ser un requisito de especial importancia ya que, tras la eliminación de las fianzas, se convierten en una pieza capital para garantizar la responsabilidad efectiva de los organizadores de los festejos o actividades formativas, en caso de materialización de los riesgos y, por ende, en gran medida

pone a cubierto a la administración autorizante de eventuales responsabilidades subsidiarias.

El precepto determina las cuantías mínimas del capital asegurado en cada caso y, según previene la disposición final primera de la propuesta, podrán ser actualizadas por el titular de la consejería competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo.

No remitimos a la valoración de esta cuestión, que fue efectuada a la analizar ese precepto.

El capítulo II, en sus artículos 52 al 60, se ocupa de las autorizaciones administrativas con las que deberán contar de los espectáculos taurinos populares, así como de las actividades formativas taurinas con presencia de público, para poder desarrollarse lícitamente.

Se indica en el artículo 52, la obligatoriedad de la indicada autorización administrativa, de carácter reglado (: “se otorgará después de la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en este reglamento y demás normativa de aplicación”), que deberá concederse de forma expresa, por el titular del órgano competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, con carácter previo a su válida celebración. El precepto equivale al artículo 9, apartados 1 y 2 del Reglamento aprobado por Decreto 112/1996, actualizando las referencias competenciales y extendiendo la obligatoriedad a las actividades formativas, antes no reguladas.

El artículo 53, desarrolla con detenimiento el procedimiento administrativo destinado a la obtención de la autorización,

contemplando un plazo de resolución de diez días y los efectos desestimatorios del silencio, en forma que se acomoda a las previsiones de la LPAC y a la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos en la Comunidad de Madrid.

En cuanto a los restantes preceptos de este capítulo, detallan la documentación a acompañar junto con la solicitud de autorización, previéndose en el artículo 54 una documentación común a todos los espectáculos y actividades formativas y en los artículos 55 a 60 una documentación adicional específica para cada una de las categorías, evidenciando que se trata de autorizaciones regladas, en las que se busca preservar el orden público, la seguridad de las personas y el bienestar animal.

En el caso de la documentación general del artículo 54, los documentos requeridos en sus apartados 1, 2, 3, 4 y 5 coinciden, respectivamente, con los previstos en las letras d), f), g), i) y j) del artículo 13.2 del Decreto 112/1996. Asimismo, también los documentos adicionales exigidos para los espectáculos taurinos populares en los apartados 1, 2, 3, 4, 6 y 7 del artículo 55 coinciden, respectivamente, con los contemplados en las letras a), c), e), l) y h) del artículo 13.2 y en el artículo 13.3 de la norma que se trata de sustituir, siendo novedosos los requisitos introducidos en los apartados 5 y 8. Los restantes preceptos sí resultan novedosos, evidenciando la mejora técnica del texto propuesto respecto del anterior y la necesidad de regular algunos espectáculos taurinos no contemplados en la reglamentación anterior, además de las actividades formativas en presencia de público.

Finalmente, el título V, se ocupa de los espectáculos taurinos tradicionales de otros territorios, regulando en un único artículo, el

artículo 61, las condiciones en que los mismos podrán desarrollarse en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

En el precepto indicado se observa una notoria indefinición, más allá de la que resulta consustancial a su propio objeto: posibilitar la autorización en el ámbito autonómico de espectáculos taurinos de reses de lidia propios de otros ámbitos geográficos y de otras tradiciones taurinas, no descritos en el artículo 2 del proyecto y de su loable propósito: promover el conocimiento de las diferentes manifestaciones culturales de la fiesta de los toros.

Sea como fuere, desde el punto de vista estrictamente técnico jurídico, el régimen previsto para abordar el análisis de la viabilidad de esos *otros* espectáculos resulta sumamente impreciso, por cuanto desarrolla un trámite que califica de “consulta previa”, destinado a valorar por la autoridad competente la viabilidad del espectáculo taurino novedoso, su compatibilidad con la normativa de la Comunidad de Madrid y la determinación de la clase de espectáculo taurino popular equiparable, a efectos de someterlo al régimen de autorización, seguros, y condiciones de celebración, en general, correspondientes al espectáculo taurino popular regulado en el reglamento, al que se asemejen.

Todas esas variables, que *a priori* no pueden establecerse, aconsejan que el artículo establezca con mayor precisión el procedimiento autorizatorio aplicable en estos casos, para no perjudicar la seguridad jurídica.

Lo últimamente indicado no obsta, sin embargo, al reconocimiento de la competencia y especial aptitud del Centro de Asuntos Taurinos, que es un órgano de gestión sin personalidad jurídica creado y regulado por Decreto 226/1995, de 17 de agosto, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por

la disposición adicional primera del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la indicada consejería, para asumir el desarrollo de funciones de asesoramiento administrativo, fomento y promoción de la fiesta de los toros, entre las que se podría incluir el estudio de nuevos espectáculos tradicionales taurinos, de cara a la posterior regulación de su autorización.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005).

No obstante, conviene revisar el uso de mayúsculas y minúsculas en el texto. Así, de conformidad con las normas de la Real Academia Española, los nombres de los cargos (consejero, secretario general...) deben escribirse con minúscula; por el contrario, los órganos y entidades, siempre que consten en singular, así como las materias sobre las que recae su competencia, deben iniciarse con mayúscula, situación que afecta a las múltiples ocasiones que en el texto de la norma analizada se cita la competencia en la materia de “Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas”, o a la de “Seguridad Pública” o se aduce el “Orden Público” y cuando se hace referencia a la Comisión Organizadora de Encierros y Seltas en circuito urbano cerrado, a los efectivos de Protección Civil o a los de la Policía Local .

De otra parte, se sugiere revisar la puntuación del texto, para incorporar comas, facilitando así la comprensión del proyecto.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de ellas de carácter esencial, procederá la aprobación del proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos populares y determinadas actividades formativas taurinas con presencia de público.

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

Madrid, a 26 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

Firmado digitalmente por: GUERRERO ANKERSMIT ROCIO  
Fecha: 2025.06.26 14:05

CJACM. Dictamen n.º 340/25

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid