



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE  
MERCADO

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD  
Pº CASTELLANA, 162-Planta 13  
28071-MADRID

**INFORME Nº 11/2015, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE  
OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 LGUM  
(Expediente (...))**

**1.- ANTECEDENTES**

El día 22 de mayo de 2015, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado el escrito de D. (...), aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), sobre posibles barreras u obstáculos generadas por la regulación de la comunidad autónoma de Cataluña contenida en la Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos. Dicho escrito fue remitido por correo electrónico a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, junto con el resto del expediente el 22 de mayo de 2015, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El operador, dedicado a la cría de perros de la raza Bullmastiff, pone de manifiesto que ha encontrado dificultades para explotar su modelo de negocio en igualdad de condiciones en las distintas comunidades autónomas. En concreto, subraya que ha estado ejerciendo la actividad de criador ocasional de tal raza en Asturias, Aragón, Madrid y La Rioja, sin que en esas comunidades autónomas se sujete a requisitos restrictivos. Habiendo decidido establecerse en Cataluña, entiende que la normativa de esa comunidad autónoma impone obstáculos a la tenencia y comercialización de bullmastiff, al figurar expresamente incluidos en el listado de razas potencialmente peligrosas. Ello, pese a que la Ley estatal 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos no incluye tal raza entre las ocho que considera potencialmente peligrosas.

El informante asegura que, como consecuencia del “desbarajuste normativo” se está limitando arbitrariamente su derecho de acceso a una actividad económica libre; además de su ejercicio, puesto que se le prohíbe hacer publicidad en la prensa y a través internet de sus ejemplares e instalaciones. Tales circunstancias comportan, a su juicio, una desigualdad respecto de operadores radicados fuera de Cataluña centrados en la cría del bullmastiff y de los propios criadores radicados en Cataluña que enfocan su negocio a la cría de otras razas.

D. (...) entiende que no se halla dentro de las facultades de las comunidades autónomas modificar los listados de razas tasados en el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, que desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos. A su juicio, porque la disposición final primera determina



que el título competencial por el que se promulga es el artículo 129.1.29, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de seguridad pública.

De otra parte, considera que no existen razones imperiosas de interés general que justifiquen la existencia de normas autonómicas sobre la materia y denuncia una gran inseguridad jurídica.

Por último, indica que a las trabas burocráticas contra las libertades de establecimiento y circulación que le impone la comunidad autónoma catalana con la obligatoria posesión de seguros y licencias, deben sumarse los cuantiosos gastos que acarrea tal tramitación. Entre ellos, el del pago de tasas y gastos anejos en exámenes psicofísicos, el aseguramiento de los animales o el pago de un pasaporte comunitario que en Aragón cuesta cuatro euros y en Cataluña, 45, según expone. Todo ello constituye, a su juicio, una vulneración de los principios de no discriminación por el lugar de residencia o establecimiento (artículo 3 LGUM); cooperación y confianza mutua (artículo 4 LGUM) y de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 LGUM).

## **2.- MARCO JURÍDICO APLICABLE**

### **2.1. Normativa estatal**

La Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos regula las condiciones que debe reunir su posesión para garantizar adecuadamente la seguridad pública, atribuida al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1. 29.ª de la Constitución. Ello, sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con sus Estatutos, tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, en materia de protección de personas y bienes y manteniendo el orden público, como enfatiza la exposición de motivos del tal norma.

El concepto de perro potencialmente peligroso enunciado en la Ley 50/1999 no se refiere a los pertenecientes a determinadas razas, sino a aquellos ejemplares que responden a una tipología racial concreta y que por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida son empleados para el ataque o la pelea; y a los animales nacidos de cruces interraciales entre estos o con otros perros.

La ley determina que las características en profundidad de los perros no inscritos en ningún libro genealógico reconocido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por ser fruto de un mestizaje indiscriminado se concretarán por vía reglamentaria para poder reputarlos como potencialmente peligrosos.

La razón de ser de esta norma, argumentada en su exposición de motivos, es la necesidad de regular el régimen de tenencia de los animales considerados potencialmente peligrosos y limitar las prácticas inapropiadas de adiestramiento para la pelea, o el ataque y otras actividades dirigidas al fomento de su agresividad. Tal circunstancia se fundamenta en la necesidad de minimizar los riesgos de molestias y ataques a seres humanos u a otros animales, ya que en algunos casos han conllevado su muerte.

La disposición final primera de la Ley establece que sus artículos 4 y 9.1 tienen carácter



básico, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases y coordinación general de la sanidad.

La misma disposición recoge que los restantes artículos se dictan con el fin de garantizar adecuadamente la seguridad pública atribuida al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución, sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con sus Estatutos, tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público.

La Ley 50/1999 ha sido desarrollada por el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo. Esta última norma responde a la previsión legal de que se concrete por vía reglamentaria la relación concreta de las razas, tipologías raciales o cruces interraciales que, por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida, puedan suponer una amenaza para la integridad física y los bienes de las personas. Así lo recoge en su exposición de motivos. El Real Decreto 287/2002 determinó un catálogo de los animales de la especie canina potencialmente peligrosos, estableció los requisitos necesarios para la obtención de las licencias administrativas que habilitan para tener animales potencialmente peligrosos y fijó las medidas mínimas de seguridad respecto del manejo y custodia de dichos animales.

El Real Decreto 287/2002 clasifica ocho razas peligrosas (American Pit bull terrier, Staffordshire bull terrier, American staffordshire terrier, Rottweiler, Dogo argentino, Fila brasileiro, Tosa Inu y Akita Inu), pero extiende la consideración de perro potencialmente peligroso a sus cruces, perros que hayan protagonizado algún episodio anterior de agresividad y los perros que reúnan las siguientes características morfológicas:

- Fuerte musculatura, aspecto poderoso, robusto, configuración atlética, agilidad, vigor y resistencia.
- Marcado carácter y gran valor.
- Pelo corto
- Perímetro torácico comprendido entre 60 y 80 centímetros, altura a la cruz entre 50 y 70 centímetros y peso superior a 20 Kg.
- Cabeza voluminosa, cuboide, robusta, con cráneo ancho y grande y mejillas musculosas y abombadas. Mandíbulas grandes y fuertes, boca robusta, ancha y profunda.
- Cuello ancho, musculoso y corto.
- Pecho macizo, ancho, grande, profundo, costillas arqueadas y lomo musculado y corto.
- Extremidades anteriores paralelas, rectas y robustas y extremidades posteriores muy musculosas, con patas relativamente largas formando un ángulo moderado.

Entre los requisitos que deben reunir los propietarios de perros potencialmente



peligrosos, figuran:

- Licencia administrativa renovable periódicamente que otorga el ayuntamiento del municipio donde viva el animal.
- Certificado de registro municipal.
- Certificado veterinario oficial que confirme que el animal no presenta ningún tipo de síntoma de enfermedad infecto-contagiosa ni muestra signos de agresividad, así como que dispone de las correspondientes vacunas y desparasitaciones.
- Suscribir un seguro de responsabilidad civil.
- Identificación del animal mediante microchip.
- Certificado de aptitud psicológica.

## **2.2. Regulación autonómica**

### **2.2.1 Normativa catalana**

La Ley catalana 10/1999, de 30 de julio, sobre tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos fue publicada unos meses antes que la ley estatal. Su finalidad es regular la tenencia de los perros considerados potencialmente peligrosos, así como garantizar la seguridad de los ciudadanos y restantes animales. Según su exposición de motivos, la norma pretende complementar la normativa de esa comunidad autónoma en materia de seguridad ciudadana y de protección de los animales. Tasa seis razas peligrosas: Bullmastiff, Doberman, Dogo de Burdeos, Mastín napolitano, Presa canario y Bull terrier. También se consideran perros potencialmente peligrosos aquellos que han tenido episodios de agresiones a personas o a otros perros o que han sido adiestrados para el ataque y la defensa.

### **2.2.2. Otra normativa**

Entre las distintas comunidades que han regulado sobre la materia, este punto de contacto ha analizado la normativa de las que figuran bajo estas líneas:

#### Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales articula medidas para garantizar una saludable relación entre los animales y el hombre. En el artículo 3 apartado 1.e), se establece como obligación de las personas tenedoras de animales evitar las agresiones a otras personas o animales o cualesquiera otro tipo de daños. En su apartado 2, se establecen las obligaciones relativas a la obtención de permisos, licencias e inscripciones pertinentes. Por su parte, el Capítulo III del Título II establece las normas de identificación y registro y regula los Registros Municipal y Central de Animales de Compañía. En el capítulo IV se regulan las condiciones que deben cumplir los centros veterinarios y centros para la venta, adiestramiento y cuidado temporal de los animales de compañía.

El Decreto 42/2008, de 12 de febrero, regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos y establece su identificación e inscripción para incorporarlos a los Registros Central y Municipales de Animales de Compañía. El reglamento define como perros peligrosos aquellos



incluidos dentro de una tipología racial que, por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan la capacidad de poner en peligro la vida o la integridad física de las personas, de otros animales o de provocar daños relevantes en los bienes y, en todo caso, los ejemplares de las nueve razas que figuran en su anexo, así como sus cruces (Pit Bull Terrier, Staffordshire Bull Terrier, American Staffordshire Terrier, Rottweiler, Dogo a rgentino, Fila brasileiro, Tosa Inu, Akita Inu y Doberman).

El decreto, que como se puede apreciar incluye una raza más que el Real Decreto estatal, prevé medidas de seguridad para las instalaciones que los albergue y permite la posibilidad de que los ayuntamientos las amplíen.

El Decreto 92/2005, de 29 de marzo regula la identificación y los registros de determinados animales de compañía en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, deben citarse:

El Decreto 55/1998, de 10 de marzo, por el que se establecen los requisitos sanitarios aplicables al movimiento y transporte de ganado y otros animales vivos.

La Orden de 2 de mayo de 2001, por la que se dictan normas en relación con la expedición de determinados documentos sanitarios previstos en el Decreto 55/1998, de 10 de marzo, por el que se establecen los requisitos sanitarios aplicables al movimiento y transporte de ganado y otros animales vivos y se adaptan determinados Anexos del mismo.

El Decreto 133/2005, de 24 de mayo, de distribución de competencias establecidas en la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales, entre las Consejerías de Gobernación y de Agricultura y Pesca.

#### Madrid

En la comunidad autónoma de Madrid, el Decreto 30/2003, de 13 de marzo, desarrolla en su ámbito el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, y crea un registro central informatizado de perros potencialmente peligrosos y otro de infractores en la materia, con el doble propósito de facilitar la tramitación de la obtención y renovación de la licencia y posibilitar el control de estos animales.

Si bien la Ley 50/1999 aborda la tenencia de animales potencialmente peligrosos como materia de competencia fundamentalmente municipal, el Decreto 30/2003 posibilita a los ayuntamientos de menos de cinco mil habitantes para que sea la Comunidad de Madrid quien asuma la gestión de estas competencias, mediante un convenio, en los términos establecidos en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana debe citarse la Ley 4/1994, de 8 de julio, de la Generalitat Valenciana, de Protección de los Animales de Compañía, en su redacción dada por Ley 12/2009. Invocando la seguridad pública como consecuencia de la proliferación de animales de compañía, el Gobierno autonómico aprobó el Decreto 145/2000, de 26 de septiembre, por el que se regula en la Comunidad Valenciana la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.



Dicho reglamento identificaba hasta trece razas peligrosas, entre las que incluía el Bullmastiff. En la redacción dada por el Decreto 16/2015, de 6 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto 145/2000 el número de razas potencialmente peligrosas se amplió a quince, manteniendo la consideración como tal del Bullmastiff.

#### Asturias

En Asturias, la Ley del Principado de Asturias 13/2002, de 23 de diciembre, de Tenencia, Protección y Derechos de los Animales sujeta la tenencia de perros potencialmente peligrosos a la obtención de una previa licencia administrativa otorgada por el ayuntamiento del concejo de residencia de la persona propietaria. Y excluye tal posibilidad para las personas menores de 18 años, las personas condenadas por determinados delitos o infractora por la tenencia de animales potencialmente peligrosos, quienes no posean un certificado de aptitud psicológica y quienes no acrediten haber formalizado un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros que puedan ser causados por sus animales.

La ley sujeta los centros de cría y venta de animales peligrosos al otorgamiento de una licencia, su inscripción registral y el sometimiento a inspecciones periódicas.

A la hora de determinar qué canes entran en la categoría de potencialmente peligrosos, Asturias carece de normas propias, por lo que las ordenanzas municipales reguladoras de la tenencia de estos animales se remiten al anexo 1 del Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo (las ocho razas precitadas y los perros que posean determinadas características morfológicas).

#### Galicia

El Decreto 90/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Galicia y se crean los registros gallegos de Identificación de Animales de Compañía y Potencialmente Peligrosos y de Adiestradores Caninos establece las siguientes razas: Bullmastif, Dobermann, Dogo de Burdeos, Dogo del Tíbet, Mastín Napolitano, Presa Canario y Presa Mallorquín (Ca de Bou).

#### Guadalajara

En Guadalajara, el Decreto del Alcalde 2002-04-15 (Decreto de la Alcaldía que desarrolla el art. 2.b) del Real Decreto 287/2002, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos) considera que las siguientes razas también deben incluirse: American Bulldog, Olde English Bulldogge, Mastiff inglés, Bullmastiff, English bull terrier, Dóberman , Deutscher bóxer, Dogo de Burdeos, Mastín Napolitano, Ca de bestiar, Ca de bou, Perro de presa canario, Alaskan malamute y Bulldog inglés.

### **3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios



por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas españolas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, expresa:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

En su anexo, la LGUM define la actividad económica como “cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”. Partiendo de su enunciado, se puede entender que la actividad de criador de perros es una actividad económica.

D. (...) estima que las comunidades autónomas no están facultadas para modificar los listados de razas tasados en el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, en desarrollo de la Ley 50/1999, porque la seguridad es competencia exclusiva del Estado. Tampoco entiende que existan razones imperiosas de interés general que justifiquen la existencia de normas autonómicas sobre tal materia.

Frente a tales argumentos, debe ponerse de manifiesto que la Ley estatal 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos confiere carácter básico, es decir, de general y obligada aplicación, a solo dos artículos de su articulado, invocando los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup> de la Constitución. Sin embargo, esa misma disposición final recoge que los restantes preceptos de la ley se dictan para garantizar la seguridad pública atribuida al Estado, sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con sus Estatutos, tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público.

La noción de seguridad pública se contiene en el art. 149.1.29 CE como materia competencial cuya titularidad corresponde al Estado, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas para la creación de sus propias policías, y teniendo en cuenta también las competencias autonómicas de seguridad que puedan asumirse en virtud de lo dispuesto en el art. 148.1.22 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha determinado que el Estado es competente en exclusiva en materia de seguridad pública conforme al art. 149.1.29 CE. Pero forzosamente dicha atribución encuentra su límite en dos cuestiones:

a) Las competencias autonómicas en materia de policía de seguridad tanto derivadas del “sin perjuicio” explícito del art. 149.1.29 CE, como de las competencias autonómicas de seguridad asumidas en virtud de lo dispuesto en el art. 148.1.22 CE.





b) El implícito principio de intervención mínima indispensable para garantizar en todo momento la eliminación o mitigación del peligro para las personas y bienes o el orden ciudadano. Además, el carácter pretendidamente excluyente de la intervención estatal en materia de 'seguridad pública' no puede impedir la actuación de las Comunidades Autónomas desde sus competencias sectoriales, con el objetivo de contribuir a la seguridad pública, siempre que se respete la regulación estatal.

La Ley catalana 10/1999, de 30 de julio, sobre tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos invoca como razón imperiosa de interés general de la intervención administrativa prevista en su articulado garantizar la seguridad de los ciudadanos y restantes animales.

Contrariamente a lo expuesto por el operador, no se puede inferir que Cataluña u otras comunidades autónomas se estén extralimitando al regular una materia que la jurisprudencia constitucional considera como un halo residual diverso del de la policía de seguridad, que se puede concretar en toda acción normativa y ejecutiva que persiga la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano.

Ello, sin olvidar que la propia Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos elude explícitamente circunscribir el concepto de perro peligroso a determinadas razas. Y así, lo remarca en su exposición de motivos: "El concepto de perro potencialmente peligroso expresado en la presente Ley no se refiere a los que pertenecen a una raza determinada, sino a los ejemplares caninos incluidos dentro de una tipología racial concreta y que por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida, son empleados para el ataque o la pelea, así como los animales nacidos de cruces interraciales entre cualquiera de éstos y con cualquiera de otros perros".

Por su parte, el RD 287/2002, de 22 de marzo, que en desarrollo de tal norma establece el catálogo de los animales de la especie canina "que pueden" ser incluidos dentro de la categoría de animales potencialmente peligrosos, también recuerda en su preámbulo sus restantes finalidades: dictar "los criterios mínimos" necesarios para la obtención de los certificados de capacidad física y aptitud psicológica, y "la cuantía mínima" del seguro de responsabilidad civil por daños a terceros, ocasionados por los mismos. Además, establecer "las medidas mínimas" de seguridad que, con carácter básico, se derivan de los criterios de la Ley, en cuanto al adecuado manejo y custodia de los animales potencialmente peligrosos.

De las razones invocadas en ambas normas, de la cláusula abierta a las comunidades autónomas contenida en la disposición final de la Ley 50/1999 y de su consulta durante la elaboración del RD 287/2002, se infiere la competencia de estas de regular sobre la materia, en garantía de la integridad de sus ciudadanos, sus bienes y otros animales.

Se deduce también que son las características morfológicas y otros rasgos tipológicos del bullmastiff los que han inclinado a la autoridad catalana a imponer un régimen de intervención administrativa restrictivo globalmente sobre todos los ejemplares de la raza bullmastiff.

No obstante lo anterior, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado obliga a sopesar si





el régimen de intervención impuesto respeta al principio de eficacia nacional, se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad o contiene requisitos discriminatorios o prohibidos.

Debe recordarse que las limitaciones sobre determinadas razas fueron establecidas por formalmente como ley: la Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos. Y en su preámbulo fueron motivadas en las graves agresiones sufridas por personas y otros animales, amén de en la celebración de peleas ilegales de perros, lo cual puede incardinarse sin objeción en la seguridad y orden públicos como razones imperiosas de interés general.

Debe considerarse, por otra parte, que las limitaciones no afectan al acceso a la actividad, sino a su ejercicio. No existe discriminación del operador porque provenga de Asturias, sino que se le somete a requisitos que por igual afectan a los restantes operadores establecidos en Cataluña (la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostiene tal interpretación).

El artículo 4 de la ley catalana 10/1999 impone el control de los centros de cría en los siguientes términos:

1. Sólo se autoriza la cría de perros incluidos en el artículo 1 en los centros de cría autorizados e inscritos en el Registro Oficial de Núcleos Zoológicos de Cataluña.
2. Los animales que se quiera utilizar para la reproducción deben superar los tests de comportamiento que garanticen la ausencia de comportamientos agresivos anómalos.

Tampoco hay quiebra del principio de eficacia nacional de los títulos habilitantes expedidos por Asturias o Aragón, si se tiene en cuenta el sentido del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sobre qué autoridad determina las condiciones de ejercicio:

“En relación con el principio de eficacia en todo el territorio nacional, ambas partes coinciden en interpretar que la referencia del artículo 19.3 a los requisitos, cualificaciones, controles previos, garantías o actuaciones administrativas exigidos conforme a la normativa del lugar de destino que sean distintos a los exigidos al amparo de la normativa del lugar de origen, se refiere exclusivamente a aquellas que estén relacionadas con el acceso a la actividad y no a las condiciones de ejercicio establecidas por la autoridad de destino, siempre y cuando éstas se justifiquen por razones imperiosas de interés general y no resulten discriminatorias por razón del establecimiento o residencia del operador económico”.

En consonancia con tal acuerdo, la autoridad de destino de un operador (Cataluña) puede imponer diferentes condiciones de ejercicio de una actividad económica (crianza de perros bulmastiff) a los de la autoridad de origen (Asturias), si se justifican por una razón imperiosa de interés general (seguridad y orden público) y no resultan discriminatorias (las limitaciones operan para cualquier criador de las razas catalogadas como peligrosas establecido en Cataluña).

La autoridad competente para decidir las condiciones de ejercicio de la actividad la



remarca aún más claramente la Resolución de 17 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado:

“El inciso «la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos» contenido en el artículo 19.3 de la LGUM, se entenderá en el sentido de que las autoridades de destino asumirán la plena validez de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías exigidos por las autoridades de origen para acceder a una determinada actividad económica, sin que tal asunción alcance al régimen de ejercicio que las autoridades de destino establezcan en su territorio. Asimismo, la asunción de la plena validez de los regímenes de acceso determinados por las autoridades de origen se entenderá sin perjuicio de que puedan ejercitarse todos los medios de impugnación oportunos conforme a Derecho”.

Cabe ahora juzgar la proporcionalidad de la medida, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 LGUM:

- 1) La proporcionalidad exige que la medida sea la adecuada para garantizar la realización del objetivo (útil, porque garantice la consecución del objetivo de preservar al interés general de la seguridad y el orden públicos; e idónea, porque responda realistamente a la premisa de que el Bullmastiff es un perro peligroso y en consecuencia debe aplicársele tal legislación). A la vista de las diferencias de las comunidades autónomas al establecer el listado de razas peligrosas, cabe subrayar que, efectivamente, los criadores de Bulmastiff pueden verse afectados por una inseguridad jurídica (en la Comunidad Valenciana, Galicia y en Guadalajara son catalogados como tales, mientras que en Andalucía, Asturias y otras comunidades autónomas no figuran con tal consideración).
- 2) Debe ser el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo. En este sentido, es lógico que si la legislación catalana considera el Bullmastiff una raza peligrosa por su comportamiento agresivo articule medidas sobre tenencia, tránsito público, crianza y comercialización.

Comercialización que, por otra parte, la ley estatal 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos sujeta a estrictos requisitos, como dispone su artículo 4:

“Las operaciones de compraventa, traspaso, donación o cualquier otra que suponga cambio de titular de animales potencialmente peligrosos requerirán el cumplimiento de, al menos, los siguientes requisitos:

- a) Existencia de licencia vigente por parte del vendedor.
- b) Obtención previa de licencia por parte del comprador.
- c) Acreditación de la cartilla sanitaria actualizada.
- d) Inscripción de la transmisión del animal en el Registro de la autoridad competente en razón del lugar de residencia del adquirente en el plazo de quince días desde la



obtención de la licencia correspondiente.

Respecto de su tenencia y custodia, parece pertinente que la normativa catalana sujete las instalaciones que alberguen a los perros peligrosos a características que impidan su fuga y estén señalizadas; imponga un registro que permita identificarlos, estipule que los centros de cría se sometan a una previa autorización y que obligue a suscribir un seguro de responsabilidad que compense los eventuales daños sobre las personas, los bienes u otros animales.

Amén de esas medidas, el operador subraya que se le estarían aplicando otras que obstaculizan la comercialización de su producto (refiere que no se le permite publicitarse a través de internet, las redes sociales y la prensa sin indicar un número de núcleo zoológico). Este punto de contacto no ha podido acreditar este extremo, porque no figura en el expediente remitido documento alguno que lo corrobore o siquiera una invocación a la norma o acto administrativo que le prohíbe hacer difusión de sus productos (en la ley catalana no se arbitra tal medida). A priori puede ser un requisito desproporcionado que traba la libre circulación de sus productos. Habría que calibrar qué medida ampara tal restricción, si es una actuación administrativa o una disposición general y cuál es su rango, si su objetivo es perseguir la clandestinidad por motivos de seguridad pública, etc.

- 3) El análisis de proporcionalidad exige que se ponderen los intereses en presencia, para que reporte más beneficios que perjuicios al interés general. Los requisitos impuestos son muy limitativos para los operadores; si bien debe tenerse en cuenta que el objeto de la norma es la tenencia de animales potencialmente peligrosos para hacerla compatible con la seguridad de personas y bienes y de otros animales. El principio de precaución puede operar, en ocasiones, como un factor de flexibilización de las exigencias del principio de proporcionalidad en la adopción de una medida restrictiva del derecho de establecimiento.

#### **4. CONCLUSIONES**

A la vista de las consideraciones efectuadas, cabe reseñar que la actividad de criador de perros Bullmastiff está sujeta a requisitos no idénticos en todo el territorio nacional. Ello, como consecuencia de las competencias asumidas por las comunidades autónomas, de acuerdo con sus Estatutos, en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público.

Este punto de contacto considera que la legislación catalana no incumple con lo dispuesto en el artículo 5 LGUM: las limitaciones han sido impuestas por una norma con rango de ley y están motivadas en dos de las razones imperiosas de interés general reconocidas: la seguridad pública y el orden público.

Debe subrayarse, por otra parte, que los acuerdos de interpretación de la LGUM suscritos en el Estado y las comunidades autónomas de Galicia y País Vasco establecen que las autoridades de destino asumirán la plena validez de los requisitos exigidos por las autoridades de



origen para acceder a una determinada actividad económica, sin que tal asunción alcance al régimen de ejercicio que las autoridades de destino establezcan en su territorio.

La información presentada por el operador pone de manifiesto, no obstante, que las divergencias existentes en la catalogación del Bullmastiff como raza peligrosa (Galicia, Cataluña y la Comunidad Valenciana determinan que sí lo es) le suponen una barrera al ejercicio de su actividad. La adopción de un determinado estándar común de regulación sobre el bullmastiff le permitiría operar con mayor seguridad jurídica. Por lo tanto, a este caso le sería de aplicación el artículo 12 de la LGUM, que proclama la cooperación entre las distintas autoridades, a través de las conferencias sectoriales, para analizar la normativa y adoptar estándares de regulación. Estándares, llamados a evitar las distorsiones en el ejercicio de la actividad económica de criador de perros, así como los relativos a la distribución y comercialización de esos animales.

Sevilla, 10 de junio de 2015

**AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA**