

INFORME JURÍDICO RELATIVO A LA PROPOSICIÓN DE LEY DE REGULACIÓN DE LOS FESTEJOS TAURINOS DE FOMENTO EN EUSKADI Y SU CONFRONTACIÓN CON OTRAS NORMATIVAS

I. Marco normativo vasco y limitaciones (Ley 10/2015)

La Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco, establece el marco regulatorio en la Comunidad Autónoma. Esta Ley fundamental persigue la compatibilidad de la libertad de actividad con el derecho a la seguridad de las personas espectadoras o usuarias, la convivencia ciudadana y los derechos de terceros, actuando como principio rector la protección del interés público.

Bajo este parámetro normativo se encuentra, en su ANEXO (Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, apartado II. Actividades Recreativas, punto 4), la referencia a los festejos taurinos populares.

Es fundamental destacar que, si bien la Ley 10/2015 reconoce la existencia de estos festejos, sus disposiciones deben ser interpretadas y limitadas por el **principio superior de la protección de los menores de edad**, que constituye un derecho fundamental a salvaguardar por la Administración.

A este respecto, el Artículo 6.1 de la citada Ley 10/2015 establece que son espectáculos o actividades recreativas **prohibidas**:

- c) Los que atenten **contra la protección de la infancia y la adolescencia**.
- d) Los que supongan un **incumplimiento de la normativa de protección de animales**.

II. Confrontación con el derecho internacional y la protección de la infancia

La Proposición de Ley de regulación de los festejos taurinos de fomento en Euskadi implica directamente a la infancia y la adolescencia, lo cual genera una contradicción directa con el mandato legal de protección de la infancia y las obligaciones internacionales.

El Comité de los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas se ha pronunciado de forma expresa y reiterada en contra de que los niños, niñas y adolescentes **menores de 18 años** participen y asistan a eventos taurinos, sin reducir esta exposición a la existencia de la muerte del animal.

- **Precedentes:** En 2014, el CDN solicitó al gobierno portugués que protegiera a los menores de este maltrato animal (En Portugal no se da la muerte pública del animal). Posteriormente, la ONU ha recomendado al Estado español que prohíba la asistencia de menores de 18 años a eventos taurinos.

La Proposición de Ley contraviene de manera flagrante los mandatos de protección de la infancia establecidos en el derecho internacional, cuyo cumplimiento es obligatorio para el Estado español. Específicamente, la Observación General núm. 26 (2023) del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, un instrumento clave para la interpretación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), establece en su apartado 35 que los Estados deben: "proteger a los niños de todas las formas de violencia física y psicológica [...] **como la violencia infligida a los animales**".

La exposición de menores de 16 años a los festejos taurinos, que implican la manipulación, persecución o acoso de animales (violencia infligida a los animales), constituye una forma de **violencia psicológica perjudicial para el desarrollo infantil**. Al promover esta exposición, la proposición de ley se opone directamente a las directrices de la ONU, socavando el **interés superior del menor** y el derecho del niño a una vida libre de violencia, un principio que la propia **Ley 2/2024 de Infancia y Adolescencia** está obligada a garantizar.

III. Infracción procedimental por deber de evaluación de Impacto en la Infancia (Ley 2/2024)

La proposición de ley debe someterse a los estándares de buena regulación y calidad normativa exigidos por la legislación vasca. A este respecto, resulta ineludible el cumplimiento de la reciente **Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia**, que eleva a rango legal la obligatoriedad de proteger el interés superior del menor en todo proceso legislativo.

Específicamente, su Artículo 3 establece la obligación de que la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco evalúe el **impacto potencial de la propuesta sobre la infancia y la adolescencia**; la existencia de Informe previo de Evaluación de la propuesta es incompatible con la tramitación de una ley con el carácter de Urgente.

Al no existir una edad mínima establecida en la normativa, la ausencia de regulación implicaría, por defecto, que se estaría permitiendo la asistencia a estos espectáculos de menores de cualquier edad, incluidos bebés.

El apartado 2 es terminante al señalar que la memoria de análisis de impacto normativo (M.I.N.) deberá incluir una evaluación que "permita medir y contrastar el cumplimiento del **principio del interés superior de la persona menor de edad**", analizando las posibles **repercusiones adversas** en el bienestar de la infancia.

Dado que esta Proposición de Ley está diseñada para la participación de menores de 16 años en festejos taurinos, y ante la evidencia internacional sobre los efectos nocivos de la exposición a la violencia, la ausencia o insuficiencia de esta evaluación de impacto no solo sería una infracción procedimental de la Ley 2/2024, sino un incumplimiento directo del mandato de protección de la integridad moral y psíquica de los niños y niñas vascos (Presentación del informe de PRODA).

IV. Incompatibilidad de la propuesta con la normativa de protección animal

La presente Proposición de Ley, al fomentar la participación de reses de cualquier tipo de raza en festejos, colisiona directamente con el espíritu y el articulado de la normativa autonómica, estatal y europea, cuyo principio rector es el reconocimiento del animal como **ser dotado de sensibilidad**.

1. Colisión directa con la ley vasca 9/2022 de protección animal

La Proposición de Ley tiene el propósito y efecto de socavar la **Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos**, vigente en Euskadi.

- El Artículo 4.3, apartado b), de la Ley 9/2022 establece como **prohibición** la obligación de llevar a cabo actividades que requieran **esfuerzo o estrés** a los mismos, en especial cuando se trate de animales enfermos, desnutridos, fatigados, en estado de gestación o cuando tengan **menos de seis meses**.
- El Artículo 38.2 clasifica como **infracción grave** hacerles participar en cualquier tipo de actividad que supere su capacidad o porque sean animales enfermos, fatigados, gestantes o **menores de seis meses**.
- El Artículo 27, apartado 4, **prohíbe los espectáculos y actividades** recreativas de carácter circense e **itinerante que incluyan la presencia de animales**, así como las atracciones feriales tipo carruseles y otras asimilables que utilicen animales domésticos o silvestres.

El fomento de festejos con reses jóvenes, que por su edad o condición etológica no deberían someterse a situaciones de estrés, contraviene de manera directa estas prohibiciones (Presentación del informe de AVATMA).

2. Reconocimiento de la sensibilidad animal en el ordenamiento jurídico

El reconocimiento de los animales como **seres vivos dotados de sensibilidad** (*seres sintientes*) es un principio transversal:

- **Derecho de la Unión Europea:** El Artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estipula que, como seres sensibles, se deberán tener plenamente en cuenta las exigencias en materia de **bienestar animal**.
- **Código Civil:** La Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, sentó el principio de que **la naturaleza de los animales es distinta a la de las cosas o bienes, reconociendo su capacidad de sentir emociones, dolor, bienestar y percibir subjetivamente su entorno**.
- **Convenio Europeo de Protección de los Animales:** Este instrumento exige que los animales estén libres de dolor, heridas, enfermedades, hambre, sed, molestias, **miedo y angustia**, y que tengan la libertad de expresar un comportamiento normal (Las Cinco Libertades).

3. Aplicación de la Ley 32/2007 (Cuidado de los Animales)

La Ley 32/2007, de 7 de noviembre, establece en su régimen sancionador que el Artículo 14.1 califica como infracciones muy graves:

- n) Educar o manejar al animal con métodos agresivos o violentos que puedan provocar maltrato al animal, o **causarle estados de ansiedad o miedo**.

- o) El uso de animales de producción en actividades culturales y festivas, salvo los casos en los que esté permitido (Actualmente no está permitido en Euskadi).

La exposición de reses a situaciones de persecución, ruido y acoso en un entorno de festejo provoca estados de ansiedad y miedo, constituyendo potencialmente una infracción muy grave.

4. Clasificación de eventos con becerros

El Artículo 1.2 del Decreto 183/2008 (Reglamento de Espectáculos Taurinos) excluye taxativamente de su ámbito de aplicación a los espectáculos con reses de ganado bovino de peso inferior a 60 kg en vivo.

Al no estar considerados por el Reglamento Taurino, estos festejos se clasificarían automáticamente como "espectáculos con animales" y estarían dentro del marco regulatorio de la Orden de 16 de enero de 2008, que en su Artículo 1 considera como exposiciones itinerantes de animales los espectáculos con animales. Por lo tanto, quedan bajo el ámbito de las prohibiciones de la Ley 9/2022 en su Artículo 27, apartado 4.

V. Análisis de la colisión con el decreto 183/2008 (Reglamento Taurino)

La Proposición de Ley introduce un régimen normativo que colisiona directamente con el Decreto 183/2008, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos.

1. Mandato de exclusividad y principio de riesgo

El Decreto 183/2008 fue aprobado para "acabar con la dispersión normativa existente" y establecer normas con "máxima concreción y plenas garantías jurídicas" para "acotar y minimizar" el riesgo potencial (Exposición de Motivos).

El artículo 1.1 del Reglamento establece de manera taxativa que: "No podrán desarrollarse actividades recreativas o espectáculos taurinos al margen de lo dispuesto en el presente Reglamento." La Proposición de Ley pretende reintroducir la dispersión que la norma de 2008 buscaba eliminar.

2. Contradicción en la regulación de participación de menores

Existe una colisión directa en la regulación de la participación de menores de edad:

- **Decreto 183/2008 (Artículo 93.1):** Establece una prohibición explícita: "No se permitirá la **participación** en espectáculos taurinos tradicionales a **menores de 16 años**, que únicamente podrán asistir como espectadores."
- **Proposición de Ley (Artículo 2.1.a):** Define "Festejos taurinos tradicionales de fomento" como aquellos realizados "**para la participación de menores de 16 años**."

La Proposición de Ley se define por una finalidad que está **expresamente prohibida** por el Artículo 93.1 del Reglamento de Espectáculos Taurinos vigente, incurriendo en una contradicción frontal.

3. Conflicto de criterios en las reses y desconcierto normativo

El Reglamento y la Proposición de Ley utilizan criterios diferentes para la regulación, generando inseguridad jurídica:

- **Criterio del Peso (Reglamento):** Regula los festejos taurinos tradicionales con base en el **peso** del animal (excluye < 60 kg, máximo 350 kg).

- **Criterio de la Edad (Proposición de Ley):** Define los festejos de fomento con animales **de menos de 18 meses**.

Una res de ganado bovino con **18 meses de vida** puede alcanzar fácilmente un peso de 100 kilogramos o más, situándola **dentro del ámbito de aplicación** del Reglamento (excluye solo < 60 kg), lo que supone un claro riesgo para la integridad física del menor.

Esta divergencia de criterios genera un profundo **desconcierto e inseguridad jurídica**: el mismo animal se clasificaría, por el Reglamento, con **prohibición de participación de menores de 16 años**, mientras que, por la Proposición de Ley, se clasificaría con finalidad de **participación de menores de 16 años**. Se produce una situación regulatoria absurda donde el mismo animal puede ser utilizado legalmente en dos tipos de festejos con normas de seguridad opuestas.

4. Omisión de requisitos de autorización

El Reglamento de Espectáculos Taurinos exige el cumplimiento de requisitos administrativos para la autorización. Específicamente, el artículo 87, apartado b), establece que el Ayuntamiento debe: "Certificar sobre el **arraigo popular** del espectáculo, así como del acuerdo municipal en que se aprobó la celebración del espectáculo."

La Proposición de Ley **omite este requisito de certificación de arraigo popular**, abriendo la vía a la celebración sin la debida justificación social y administrativa, contraria al espíritu de control del Reglamento.

5. Incoherencia por jerarquía normativa

Es esencial recordar que el Reglamento de Espectáculos Taurinos fue aprobado mediante **Decreto** (norma reglamentaria), y lo que se pretende aprobar es una **Ley** (norma con rango superior). La aprobación de esta Ley en los términos propuestos **arrollará** las disposiciones del Decreto. Esta situación generará una total **incoherencia, falta de claridad e incertidumbre** en la aplicación práctica de la normativa, dificultando la comprensión y el cumplimiento por parte de la ciudadanía y las administraciones locales.

Por todo lo expuesto, se recomienda que el Gobierno Vasco **no emita informe favorable y retirada de la Proposición de Ley**, dado que su aprobación generaría una profunda inseguridad jurídica en el ordenamiento vasco y contravendría las obligaciones relativas a:

1. La protección física y psicológica del menor de 18 años ante la exposición a la violencia (Contradicción con la CDN de la ONU).
2. La protección animal, al colisionar con la Ley 9/2022 de protección de los animales domésticos e ir en contra del reconocimiento del animal como ser dotado de sensibilidad que debe estar libre de estrés y esfuerzo innecesario.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE REGULACIÓN DE LOS FESTEJOS TAURINOS DE FOMENTO EN EUSKADI

EXPOSICIÓN PREVIA

La Proposición de Ley de regulación de los festejos taurinos de fomento en Euskadi presenta una característica que debe ser señalada preliminarmente: la redacción de parte de su articulado se encuentra claramente extraída o inspirada en el Decreto 71/2023, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, que modifica el Reglamento de festejos taurinos populares y otros reglamentos taurinos aragoneses.

Si bien la técnica de tomar textos de otras comunidades autónomas no es negativa *per se*, requiere una previa y rigurosa verificación de la compatibilidad con el acervo normativo, cultural y competencial de Euskadi.

En el presente caso, la transferencia textual de normativa procedente de Aragón resulta inapropiada e incoherente por las siguientes razones:

1. Diferencia de marco legal y cultural: Aragón y Euskadi mantienen sistemas regulatorios y tradiciones sustancialmente diferentes en materia taurina. La legislación aragonesa se desarrolla en un contexto de arraigo histórico y social que no es equiparable a Euskadi, donde existe una legislación de protección animal más reciente (Ley 9/2022).
2. Riesgo de conflicto reglamentario: Al copiar preceptos nacidos para modificar reglamentos propios (Decreto 226/2001 aragonés), se corre el riesgo de generar una dispersión normativa y una colisión directa con los reglamentos vascos ya existentes (como el Decreto 183/2008 de Espectáculos Taurinos), tal como se analiza en la en este informe. La asunción de una regulación ajena sin la debida adaptación fomenta la inseguridad jurídica que el Decreto 183/2008 precisamente buscaba evitar.
3. Finalidad del fomento taurino: Las prioridades y justificaciones del fomento taurino en Aragón no pueden ser trasladadas a Euskadi sin una justificación suficiente que demuestre la necesidad y eficacia de la medida en el contexto vasco, conforme a los principios de buena regulación de la Ley 6/2022.

Asimismo, la afirmación en la motivación de que es imprescindible establecer una regulación de festejos de fomento "como ya existe en territorios limítrofes como La Rioja, Navarra" y que ofrezca un marco seguro y garantista, es manifiestamente falsa e inductiva a error en su justificación.

Lejos de existir un marco similar que regule la participación de menores de 16 años, las comunidades limítrofes aplican el criterio de prohibición o limitación a 16 años para la participación. La Proposición de Ley vasca, al definirse para la participación de menores de 16 años (Festejos de Fomento), se posiciona de forma anómala y con un estándar de seguridad inferior a los territorios que cita.

ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE REGULACIÓN DE LOS FESTEJOS TAURINOS DE FOMENTO EN EUSKADI

La motivación expuesta para aprobación de la Proposición de Ley busca justificar la necesidad de una nueva regulación manifestando que cerca de "1.000 anuales" festejos de suelta de becerros con participación de menores se encuentran amenazados, alegando su "larga tradición en Euskadi" y "gran arraigo social" como ejemplo de "extenso patrimonio cultural inmaterial de Euskadi". Esta justificación adolece de errores fácticos de bulto y contradicciones normativas.

1. Ausencia de reconocimiento como patrimonio cultural

La afirmación de que los festejos son parte del "**patrimonio cultural inmaterial de Euskadi**" carece de soporte oficial, lo cual debilita la justificación de la Ley de fomento:

- **Sin declaración oficial vasca:** Euskadi nunca ha emitido una declaración oficial que reconozca los festejos taurinos como Patrimonio Cultural. Resulta incoherente manifestar un profundo arraigo y devoción y, al mismo tiempo, querer fomentar el evento ante el miedo a su desaparición, máxime cuando **todas las estadísticas apuntan al descenso de los festejos taurinos**.
- **Rechazo internacional:** La consideración de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial a nivel internacional fue descartada, ya que la **UNESCO rechazó declarar la tauromaquia como Patrimonio Cultural Inmaterial en 2020**.

Por tanto, la invocación de la figura de "patrimonio cultural inmaterial" como razón imprescindible para la regulación carece de base legal o reconocimiento institucional supranacional.

2. Contradicción del arraigo social

Afirmar que los espectáculos de becerros, al estar fuera del reglamento taurino, gozan de un "**gran arraigo social**" es **incoherente**. La evidencia demuestra que estos espectáculos han sido sistemáticamente suprimidos de las agendas festivas municipales, incluso antes de la entrada en vigor de la Ley vasca de protección animal, lo que contradice el alegado arraigo:

La tendencia en las últimas décadas ha sido la progresiva supresión de estos espectáculos de becerros y con un breve ejemplo:

- **2011 (Barakaldo):** El Ayuntamiento (gobernado por el PNV) aprobó una moción prohibiendo espectáculos que causaran daño a los animales, y este festejo fue suprimido.
- **2013 (Galdakao):** El Ayuntamiento (también PNV) eliminó el espectáculo por considerarlo "no adecuado para educar a la infancia en el respeto animal".
- **2015 (Portugalete):** El Ayuntamiento (gobernado por el PSE) eliminó sus vaquillas y festejos de becerros.
- **2016 (Derio):** Con una petición ciudadana de 11.000 firmas, el Ayuntamiento (PNV) eliminó el espectáculo de becerros.
- **2016 (Nivel Autonómico):** Se recogieron casi **73.000 firmas** pidiendo al Gobierno Vasco que prohibiera estos festejos de becerros con menores.

La evidencia demuestra que, lejos de ser una tradición sólidamente arraigada y aceptada, estos espectáculos itinerantes de becerros han sido objeto de un proceso de rechazo social y político-municipal, lo cual contradice la justificación de "arraigo social" utilizada por la Proposición de Ley.

3. Falta de sentido en la justificación etológica

El argumento de que este evento está enfocado en el respeto por los animales, el interés por la crianza y la etología animal, carece de sentido práctico y científico. Un ambiente urbano en una plaza pública, caracterizado por música ensordecedora y griterío, no forma parte de la etología natural del bovino (Informe de AVATMA).

4. Inviabilidad de la aplicación en la seguridad y el control de participantes

La Proposición de Ley carece de elementos de seguridad efectivos para menores y animales. Es sencillamente una quimera establecer que, en un ambiente lúdico festivo, con bullicio, se pueda garantizar la recogida efectiva de autorizaciones del padre, madre o tutor legal para la participación de los menores en los festejos objeto de esta ley. Dicha exigencia resulta inviable en la práctica. De igual modo, resulta inviable que se pueda solicitar el DNI a los participantes para verificar su edad (si tienen 12 o 14 años) a efectos de cumplimiento de las restricciones.

5. Peligro por omisión en la regulación de animales

La Proposición de Ley solo establece la edad **máxima** de los animales participantes (menos de 18 meses) y **no regula la edad mínima**. Esta omisión supone una **aberración jurídica** que permitiría la utilización de **animales recién nacidos** o de muy pocos días en el festejo, lo que constituye un **maltrato directo** y una vulneración flagrante de la Ley 9/2022 y normativas europeas.

6. Indefinición del maltrato y riesgo para el bienestar animal

El Artículo 10.2 de la Proposición, relativo a la Inspección y Vigilancia, establece que los agentes de la autoridad podrán suspender el festejo si aprecian un **maltrato flagrante** a los animales.

- **Insuficiencia técnica:** Un agente de la autoridad, sin conocimientos etológicos ni veterinarios, no puede determinar de forma fehaciente las condiciones de **maltrato flagrante** en animales tan vulnerables.
- **Exigencia categórica:** Al establecer categóricamente que el maltrato debe ser "**evidente**", se abre la puerta a múltiples situaciones de maltrato no flagrante en animales jóvenes y sensibles, dejando el bienestar animal en una situación de indefensión legal.

La aprobación de la Proposición de Ley supondría un retroceso en la protección animal.

Conclusión analítica y llamamiento final

La Proposición de Ley contraviene el sentir mayoritario de la sociedad vasca. Diversos estudios, como el realizado por el Departamento de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Fundación BBVA, demuestran que la mayoría de vascos y vascas perciben a los animales como seres cercanos, dotados de sensibilidad y emociones similares a las humanas, y rechazan su uso en espectáculos públicos de entretenimiento.

Instamos al Gobierno Vasco a valorar este informe y otros estudios sociológicos relevantes que reflejan la evolución ética y el consenso social en materia de bienestar animal, y a actuar en consecuencia con los valores de la ciudadanía vasca que representa.

El sufrimiento infligido a un individuo vulnerable, con independencia de su especie, **nunca podrá ser justificado como una herramienta pedagógica**. Esta premisa ética es fundamental.

El acoso y hostigamiento se oponen intrínsecamente a cualquier principio ético o formativo fundamental. La exposición a tales prácticas, o su promoción, es contraria a los valores de una sociedad cívica.

Es crucial que la **empatía** esté presente en la educación de la infancia, dado que resulta difícilmente posible que un individuo pueda **entender y considerar al individuo diferente** si su formación se basa en la insensibilidad hacia el dolor ajeno. La enseñanza debe fomentar la consideración y el respeto por todo ser vulnerable.

Informe elaborado por la Asociación Animalista HAIEKIN

En representación de las asociaciones:

Sokamuturra Ez, Gureak, Bere Ahotsa, Lau Katu de Legazpi y Euskanbafed (Federación de asociaciones animalistas del País Vasco, que engloba 25 entidades)