

LA UE Y LA TAUROMAQUIA: UN PROBLEMA POR RESOLVER *THE EU AND BULLFIGHTING: A PROBLEM TO SOLVE*

Jorge Antonio Jiménez Carrero
Doctor en Derecho y Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Europea de Madrid
ORCID: 0000-0001-8043-2249

Recepción: junio 2023
Aceptación: junio 2023

RESUMEN

En el presente artículo se dictamina la ausencia de competencias comunitarias sobre la tauromaquia, para, a continuación, investigar la viabilidad de dos opciones a fin de acabar con esta forma de crueldad animal: el incremento de competencias por parte de la Unión o la interrupción de su financiación a través de la PAC.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, bienestar animal, tauromaquia, PAC (Política Agrícola Común), tradiciones culturales.

ABSTRACT

This article addresses the absence of Union competencies on bullfighting, in order to then investigate the viability of two options for ending this form of animal cruelty: the increase in Union competencies, and the interruption of its funding through the CAP.

KEYWORDS

European Union, animal welfare, bullfighting, CAP (Common Agricultural Policy), cultural traditions.

DOI: <https://doi.org/10.36151/DALPS.002>

LA UE Y LA TAUROMAQUIA: UN PROBLEMA POR RESOLVER

THE EU AND BULLFIGHTING: A PROBLEM TO SOLVE

Jorge Antonio Jiménez Carrero

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL BIENESTAR ANIMAL EN EL DERECHO DE LA UE: EL ART. 13 TFUE. 3. LA TAUROMAQUIA COMO ACTIVIDAD AMPARADA POR EL DERECHO DE LA UE: ¿TRADICIÓN CULTURAL? 4. LAS SUBVENCIONES A LA TAUROMAQUIA EN EL MARCO DE LA PAC. 5. ALTERNATIVAS ANTE LA AUSENCIA DE COMPETENCIAS DE LA UE PARA REGULAR LA TAUROMAQUIA. 6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende, en esencia, examinar hasta qué punto la tauromaquia o los espectáculos taurinos se ven o pueden verse impactados por el Derecho de la Unión Europea.

Así, en un primer término, se hace un acercamiento general al concepto de bienestar animal, consagrado ya desde 2009 en el art. 13 TFUE, haciendo un repaso sumario de algunas normas europeas que han tratado esta problemática velando por el bienestar animal.

A continuación, procede a analizarse cuál es el trato jurídico dispensado en el Tratado de Lisboa hacia la tauromaquia, y se dilucida si la Unión Europea tiene realmente o no competencias para poder incidir de manera directa en este tipo de actividades.

En este orden de ideas, se trata también un tema que ha venido causando cierta polémica en los últimos tiempos, esto es, la financiación de la tauromaquia por parte de los instrumentos legislativos de la PAC (Política Agrícola Común) y hasta qué punto resultaría jurídicamente aceptable proveer de ayuda económica a esta actividad de acuerdo con los objetivos de la PAC.

Finalmente, se explican dos alternativas que permitirían limitar (total o parcialmente) la tauromaquia en aquellos Estados miembros donde sigue estando amparada legalmente, a fin de avanzar hacia una sociedad europea y hacia una Unión que vele realmente por el bienestar animal y el abandono de crueles prácticas revestidas del calificativo de tradiciones culturales.

2. EL BIENESTAR ANIMAL EN EL DERECHO DE LA UE: EL ART. 13 TFUE

Como conocemos, desde diciembre de 2009 (fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa), cuando hablamos de derechos de los animales, o, si optamos por una expresión menos ambiciosa, cuando hablamos de “bienestar animal” en el contexto de la UE, hemos de hacer referencia de manera necesaria al art. 13 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)^{1/2}:

Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.

Como podemos observar, este art. 13 TFUE delimita con precisión quirúrgica cuándo resulta aplicable considerar el bienestar animal y cuándo no. Es decir, no se aboga por el bienestar animal de manera abierta e incondicional (lo que sería, por otra parte, lógico, puesto que cualquier animal por el hecho de serlo debería poder disfrutar de ese bienestar), sino que lo limita y lo vincula, de manera concreta, a ciertas actividades (agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación...), no siendo aplicable dicho concepto para actividades que sean ajenas a las anteriormente mencionadas, como puedan ser los espectáculos taurinos.

Pudiera resultar, de entrada, contradictorio que, en tanto que el propio art. 13 TFUE reconoce a los animales como seres sensibles, pueda entender al mismo tiempo que sean sensibles parcialmente, es decir, en unas situaciones sí y en otras no. Obviamente, como el lector ya se habrá podido dar cuenta, la redacción de este artículo resulta, a nuestro juicio, incoherente jurídicamente pero perfectamente compatible con actividades de crueldad animal legalizada, como es el caso de la tauromaquia. Precisamente, el último inciso del artículo no deja lugar a dudas, en tanto en cuanto dice respetar, entre otras cosas, las tradiciones culturales de los Estados miembros.

¹ Como recoge PÉREZ VAQUERO, C., este art. 13 TFUE no es, ni mucho menos, una primera referencia por parte del Derecho de la UE hacia el concepto de bienestar animal, sino que existen una serie de precedentes, que finalmente cristalizaron en el mencionado precepto del TFUE, vigente hoy en día. Vid. PÉREZ VAQUERO, C. La política europea sobre bienestar animal en la Revista Aranzadi Unión Europea, en: <http://cpvaquero.blogspot.com/2016/06/la-politica-europea-sobre-bienestar.html> [última consulta: 8 de junio de 2023].

Vid. también PÉREZ VAQUERO, C. La política de la Unión Europea sobre bienestar animal en la Revista Unión Europea Aranzadi, 7 (2016) 43-54.

² Vid. MOLINA DEL POZO, C. F. Tratado de Lisboa (Madrid 2011).

¿Se puede reconocer a los animales como seres sensibles y al mismo tiempo respetar tradiciones culturales que podemos calificar abiertamente como crueles, en la medida en que se ha demostrado científicamente que el animal sufre³?

Lógicamente, nuestro rechazo, desde el punto de vista jurídico y ético no puede ser mayor: si partimos de la base consistente en señalar que los animales son seres sensibles (cosa que hace el art. 13 TFUE), son seres sensibles todo el tiempo, todos los animales (especialmente aquellos dotados de sistema nervioso central), y bajo cualquier circunstancia. No encuentra sustento legal ni lógico el hecho de hacer un planteamiento basado en señalar que los animales o que algunos animales en determinadas situaciones son seres sensibles, mientras que otros animales o los mismos animales, en otras situaciones, no lo son.

Siendo esta la base jurídica vigente desde 2009, es cierto que se han dado algunos pasos en la búsqueda de este bienestar animal a nivel comunitario, dentro del marco competencial dado por el Tratado de Lisboa. Sobre decir que, estos avances, en modo alguno han afectado o limitado la práctica de la tauromaquia, puesto que como hemos visto, el propio artículo le confiere protección absoluta a dicha actividad, calificable a nuestro juicio, como crueldad animal, amparada legalmente.

Nos estamos refiriendo, como recoge el Parlamento Europeo⁴, a avances en el ámbito de situaciones como las de animales de granja, animales en jaula, animales salvajes, zoológicos, experimentación animal o animales de compañía.

En lo que corresponde a los animales de granja, hemos de traer a colación al menos dos textos normativos: la Convención Europea para la Protección de Animales en explotaciones ganaderas y la Directiva 98/58/CE de 20 de julio, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas.

³ Incluso en las llamadas corridas incruentas o sin sangre, ha quedado evidenciado el sufrimiento que se le provoca al toro:

“Durante la corrida, el toro sufre el efecto negativo del ácido láctico, dando lugar a fatiga y sufrimiento muscular. Este ácido láctico se vierte a la sangre en forma de lactato que reduce el pH sanguíneo haciéndolo más ácido (acidosis metabólica = indicador de sufrimiento en bóvidos). Las concentraciones de proteínas totales, calcio y fósforo se elevan por la deshidratación y la hemoconcentración, y determinadas enzimas triplican su valor como consecuencia de un sobreesfuerzo metabólico. Objetivamente podemos observar la respiración que presentan estos animales a los pocos minutos de salir a la arena, en que los movimientos de inspiración y espiración se aceleran de tal manera que resulta complicado contarlos, aunque no haya intervención de picadores o de banderilleros”.

Vid. AVATMA — Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia y del Maltrato Animal: Informe técnico veterinario sobre el sufrimiento de toros y novillos en las lidias incruentas, en: <https://avatma.org/2016/11/21/informe-tecnico-veterinario-sobre-el-sufrimiento-de-toros-y-novillos-en-las-lidias-incruentas/> [última consulta: 8 de junio de 2023].

⁴ Vid. Parlamento Europeo: Protección y bienestar animal: legislación europea (vídeos), en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/proteccion-y-bienestar-animal/20200624STO81911/proteccion-y-bienestar-animal-legislacion-europea-videos> [última consulta: 8 de junio de 2023].

Por un lado, la Convención Europea resulta un texto internacional elaborado en el marco del Consejo de Europa, no de la Unión Europea. No obstante, como todos los Estados miembros de la UE han ratificado el mismo, se perfila como un esquema jurídico apropiado para servir de base a fin de elaborar normativa comunitaria. Esta ratificación conjunta es recogida, entre otras, por la Directiva 98/58/CE en sus considerandos.

La Convención, con apenas 18 artículos, en esencia lo que hace es disponer una serie de principios mínimos de bienestar animal, contenidos en los arts. 3 a 7 del texto. Dichos principios son:

- Los animales deben disponer de agua, comida y alojamiento de acuerdo con su especie y necesidades etológicas;
- La libertad de movimiento no le puede ser limitada si ello le causa sufrimiento o lesiones;
- Cuando un animal se encuentre confinado, dicho confinamiento habrá de ser compatible con sus necesidades fisiológicas y etológicas;
- Aspectos como la iluminación, temperatura, humedad, ventilación, circulación del aire, y otras condiciones ambientales, deben ser acordes a las necesidades fisiológicas y etológicas del animal;
- No se le proporcionará a ningún animal líquidos o alimentos que contengan sustancias que le puedan provocar sufrimiento o lesiones innecesarias;
- El estado de salud de los animales se debe inspeccionar periódicamente a fin de asegurar de que se mantiene en condiciones óptimas.

Como se puede observar, si bien el texto puede ser calificado como bienintencionado, la falta de concreción en algunos puntos la interpretamos como una carencia de este.

Por su parte, la Directiva 98/58/CE, con apenas 12 artículos, se basa en su anexo para delimitar las condiciones que se deben respetar en la cría de estos animales de granja (art. 4 de la Directiva). Pues bien, en esencia, dicho anexo establece, entre otras cosas, lo siguiente:

- El personal que se ocupe del mantenimiento de los animales, deberá ser suficiente y poseer las competencias necesarias para ello;
- La inspección periódica diaria o a intervalos suficientes para comprobar la ausencia de sufrimiento;
- Asegurar un tratamiento veterinario adecuado para los animales enfermos o heridos;
- Si la restricción de movimientos causa sufrimiento o daños a los animales, no se permitirá;

- Se debe procurar una adecuada temperatura, iluminación, ventilación, humedad y nivel de polvo en los establecimientos que acojan a los animales;
- Se procurará proteger a aquellos animales que se encuentren al aire libre de posibles depredadores, posibles enfermedades y de las inclemencias del tiempo;
- La alimentación y el agua proporcionada a los animales debe ser adecuada atendiendo a sus necesidades nutritivas, especie y a la edad del animal⁵;
- En cuanto a los procedimientos de cría, dichos procedimientos no deberán producir sufrimiento o daños a los animales.

Como podemos observar, la Directiva de 1998 recoge, en esencia, lo ya plasmado por la Convención Europea de 1976, lo cual nos permite deducir que en más de veinte años no se ha dado un avance real en este ámbito, además teniendo en cuenta que la Directiva de 1998 sigue vigente a día de hoy.

En este orden de ideas, como ya es de sobra conocido, el actual sistema alimentario establecido en los países de nuestro entorno conlleva, necesariamente, la muerte de los animales de granja para su posterior comercialización. Por ello, el Reglamento 1099/2009, de 24 de septiembre, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza regula cómo debe realizarse la matanza de los mismos, poniendo especial atención al aturdimiento previo.

El trato dado a los animales durante el transporte también ha venido siendo objeto de regulación por parte de la UE. Si bien es cierto que, desde su aprobación en 2004, el Reglamento 1/2005 de 22 de diciembre relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas ha procurado garantizar un cierto bienestar animal durante el transporte⁶, han sido varias las críticas que se han recogido en torno a esta cuestión durante los últimos años. Seguramente, en el contexto de las instituciones comunitarias ha sido el Parlamento Europeo el que ha hablado con mayor claridad, tildando directamente de “obsoletas” y de ser “mal aplicadas” las normas de la UE sobre transporte animal:

⁵ Siguiendo el hilo de la Convención Europea, se señala también:

“No se suministrarán a ningún animal alimentos ni líquidos de manera que les ocasionen sufrimientos o daños innecesarios y sus alimentos o líquidos no contendrán sustancia alguna que puedan causarles sufrimientos o daños innecesario”.

⁶ En esencia, el art. 3 del mencionado Reglamento recoge, entre otras cosas:

* Se garantizará la seguridad de los animales, intentando evitar lesiones y/o sufrimiento.

* La duración del viaje será la mínima imprescindible.

* Los trabajadores que manipulen a los animales se abstendrán de cometer actos de violencia contra ellos.

* El espacio para el transporte de los animales deberá ser apropiado de acuerdo con la estructura corporal del animal.

* Los animales dispondrán de agua y alimentos.

Las vulneraciones más claras tienen que ver con la falta de espacio, el suministro de agua y alimento, el traslado de animales no adecuados para el transporte y el hacinamiento. También, detectó la utilización de vehículos inapropiados y que, en ocasiones, el transporte tiene lugar bajo temperaturas extremas y durante períodos prolongados⁷.

En este sentido, esta institución comunitaria aboga directamente por abrir procedimientos de infracción contra aquellos Estados miembros que no sean respetuosos con la normativa de bienestar animal en materia de transporte.

También se ha avanzado en lo que se refiere a la protección de los animales en jaulas. En este orden de ideas, el Parlamento Europeo pidió, al hilo de la iniciativa ciudadana europea “End the Cage Age”⁸, que se prohibieran las jaulas en la ganadería, estableciendo como fecha límite el año 2027.

La labor de la UE en materia de bienestar animal no se limita únicamente a los animales considerados de granja o para consumo humano, sino que, como hemos señalado anteriormente, también se ha legislado para proteger a los animales salvajes⁹, se ha ocupado de la regulación de los zoológicos¹⁰, la controvertida experimentación con animales¹¹ y la regulación sobre los animales de compañía¹².

Desde nuestro punto de vista resulta jurídicamente acertado que una organización supranacional con tan altos estándares como lo es la UE se preocupe y elabore normas que permitan avanzar hacia un mayor bienestar animal, habida cuenta del previo reco-

⁷ Vid. Parlamento Europeo: El PE pide mejorar la protección de los animales durante el transporte, en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220114IPR21025/el-pe-pide-mejorar-la-proteccion-de-los-animales-durante-el-transporte> [última consulta: 8 de junio de 2023].

⁸ La Comunicación de la Comisión relativa a dicha iniciativa ciudadana europea, de 30 de junio de 2021, concluía:

“la Comisión prevé presentar una propuesta legislativa para finales de 2023 que elimine gradualmente y prohíba finalmente el uso de jaulas para todas las especies y categorías animales a las que se hace referencia en la iniciativa (gallinas ponedoras, conejos, pollitas, reproductoras de pollos de engorde, reproductoras de gallinas ponedoras, codornices, patos y gansos)”.

Vid. Comunicación de la Comisión relativa a la iniciativa ciudadana europea (ICE) «End the Cage Age», de 30 de junio de 2021, en: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)4747&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)4747&lang=es) [última consulta: 8 de junio de 2023].

⁹ Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2021. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0277_ES.html [última consulta: 8 de junio de 2023].

¹⁰ Vid. Documento de buenas prácticas de la Directiva de parques zoológicos de la UE (Directiva 1999/22/CE de 29 de marzo, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos), en: <https://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/Zoos%20Directive%20Good%20Practices-ES.pdf> [última consulta: 8 de junio de 2023].

¹¹ Vid. Directiva 2010/63/UE de 22 de septiembre, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos.

¹² Por ejemplo, con la emisión del pasaporte europeo para animales de compañía, que permite realizar viajes dentro del territorio de la Unión Europea.

nocimiento como seres sensibles que son, traducándose esto en la capacidad que tienen los animales para sufrir o disfrutar —al menos, aquellos animales dotados de sistema nervioso central¹³.

3. LA TAUROMAQUIA COMO ACTIVIDAD AMPARADA POR EL DERECHO DE LA UE: ¿TRADICIÓN CULTURAL?

Hemos tenido ocasión de mencionar que, al menos a priori, a la vista de la redacción otorgada por el art. 13 TFUE, una hipotética acción comunitaria con vistas a abolir la tauromaquia chocaría frontalmente con ese debido respeto a las tradiciones culturales de los Estados miembros. No obstante, se ha intentado (y entendemos que es una opción por explorar a fin de intentar erradicar la crueldad animal) plantear la cuestión desde otra perspectiva, es decir, desde aquella perspectiva consistente en defender que los espectáculos taurinos no pueden considerarse, en España, una tradición cultural.

En este sentido, así lo hizo Dña. Laura Folch del Cerro en 2014 a través del derecho de petición ante el Parlamento Europeo de acuerdo con el art. 227 TFUE^{14/15}. Dicha petición nº 2164/2014 parte de la base consistente en la no consideración como tradición cultural del espectáculo taurino el “Toro de la Vega”, celebrado en la localidad de Tordesillas, dejándolo así, jurídicamente, al margen del “respeto” que la Unión Europea debe a las tradiciones culturales de los Estados miembros según el art. 13 TFUE^{16/17}.

¹³ Vid. FERRER, S. Por qué los animales sí sufren y sienten dolor, en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2015-09-14/animales-maltrato-toro-de-la-vega_1016447/ [última consulta: 8 de junio de 2023].

¹⁴ Recoge dicho artículo que “cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente”.

¹⁵ El derecho de petición ante el Parlamento Europeo también queda configurado como un derecho fundamental contenido en el art. 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

¹⁶ En estos momentos, dicha petición se encuentra admitida a trámite por parte de la Comisión de Peticiones, y abierta a adhesiones.

¹⁷ Como recoge el periódico El Plural:

“A lo largo de once páginas, la animalista Laura Folch del Cerro, ha intentado desmontar la afirmación de que los toros son parte de la cultura de España, el principal muro para que en este país se ponga fin a ‘fiestas’ tan cueles como el Toro de la Vega. La petición presentada denuncia que ‘las corridas de toros y demás festejos ni son, ni nunca han sido parte de la cultura española’ [...]

Según defiende la animalista en su escrito, los festejos o corridas de toros ‘jamás han sido ni cultura ni tradición española’ y es más, asegura que ‘no lo inventaron los españoles, si no que durante siglos fue entretenimiento de masas en toda Europa, hasta su abolición cuando llegó la Ilustración en el siglo XVIII’”.

Si bien pudiera resultar una buena noticia, a priori, que el Parlamento Europeo haya admitido a trámite dicha petición 2164/2014, desde nuestro punto de vista no albergamos demasiadas esperanzas en que la admisión de la petición 2164/2014 por parte del Parlamento Europeo pueda traducirse, al menos con efectos directos e inmediatos, en una suerte de abolición de la tauromaquia a nivel comunitario.

En este orden de cosas, hemos de conocer la naturaleza del derecho de petición ante el Parlamento Europeo y qué consecuencias puede acarrear su ejercicio. En cuanto al contenido de una petición, esta puede versar sobre:

una queja, una solicitud o una observación sobre un problema relacionado con la aplicación del Derecho de la Unión o bien en un llamamiento para que el Parlamento Europeo se posicionase sobre un asunto concreto¹⁸.

Ahora bien, la siguiente cuestión supone plantearnos: una vez admitida a trámite una petición (como es el caso expuesto), ¿podría tener como última consecuencia la prohibición de los festejos taurinos?

En este sentido, hemos de conocer los distintos escenarios que se pueden dar tras la admisión a trámite de una petición. Así, de acuerdo con la normativa del Parlamento Europeo puede ocurrir que la Comisión de Peticiones¹⁹:

1. Solicite a la Comisión Europea una investigación sobre si se cumple el Derecho de la UE en la materia señalada en la petición;
2. Traslade la petición a otras comisiones del Parlamento Europeo o a otra institución de la UE (como pueda ser el Defensor del Pueblo, etc);
3. Interpele a las autoridades de los Estados miembros sobre la petición a fin de recibir aclaraciones;
4. Presente propuestas de informes o resoluciones al Parlamento Europeo para su votación;
5. Lleve a cabo visitas a los Estados miembros para después plantearles recomendaciones;
6. Examine la petición en el contexto de un debate al cual puede ser invitado el peticionario;

Vid. El Plural: El Parlamento Europeo estudia una petición para prohibir la tauromaquia, en: https://www.elplural.com/politica/espana/el-parlamento-europeo-estudia-una-peticion-para-prohibir-la-tauromaquia_77233102 [última consulta: 8 de junio de 2023].

¹⁸ Vid. Parlamento Europeo: ¿Por qué enviar una petición al Parlamento Europeo?, en: <https://www.euro-parl.europa.eu/petitions/es/faq/det?questionor=1§ionor=1> [última consulta: 8 de junio de 2023].

¹⁹ Vid. Parlamento Europeo: ¿Qué curso se da a una petición admitida a trámite?, en: <https://www.euro-parl.europa.eu/petitions/es/faq/det?questionor=13§ionor=2> [última consulta: 8 de junio de 2023].

7. Proponer vías de recurso alternativas como la herramienta SOLVIT²⁰.

De las alternativas mencionadas, consideramos que la única que podría conducir hacia una hipotética y futura prohibición de los festejos taurinos se refiere, sería la primera, consistente en la posibilidad de que la Comisión Europea investigue si estas actividades son contrarias al Derecho de la Unión Europea, lo cual podría dar pie a iniciar un procedimiento de infracción²¹.

Esta remota posibilidad únicamente sería viable y coherente jurídicamente si la Comisión Europea considerara que los festejos taurinos, tal como sostiene la petición 2164/2014, no pueden ser considerados tradiciones culturales, a la luz del art. 13 TFUE. En este sentido, nuestra obligación es indagar qué se entiende por “tradición cultural” desde el punto de vista jurídico del Derecho de la Unión, para examinar si pudiera darse esta situación.

Para ello, hemos de acudir a las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión, máximo intérprete de los Tratados y del Derecho de la UE. Aunque las sentencias que versan o tratan el tema del bienestar animal del art. 13 TFUE resultan escasas, resulta conveniente analizar, siquiera de manera sucinta, una de ellas, la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 17 de diciembre de 2020, asunto C336/19, caso Centraal Israëlitisch Consistorie van België y otros (ECLI:EU:C:2020:1031), por resultar en parte clarificadora.

Esta resolución judicial versa sobre una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional belga en relación con la interpretación del Reglamento 1099/2009, de 24 de septiembre, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza²².

En resumen, las cuestiones prejudiciales versaban sobre si un decreto emitido por las autoridades legislativa de la Región Flamenca, que intentaba velar por el bienestar animal en supuestos de ritos religiosos (introduciendo el llamado aturdimiento reversible para el rito judío y musulmán), resulta contrario al Derecho de la Unión. En esencia,

²⁰ SOLVIT se configura como una suerte de herramienta de mediación/conciliación aplicable en aquellos supuestos en los que una Administración Pública de un Estado miembro no actúe en consonancia con los derechos que el Derecho de la UE recoge en favor de particulares y empresas. Vid. Comisión Europea: SOLVIT, soluciones a los problemas con tus derechos en la UE, en: https://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_es.htm [última consulta: 8 de junio de 2023].

²¹ Iniciado el procedimiento de infracción, si el Estado miembro persiste en su incumplimiento, la Comisión Europea puede remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión, que puede condenar al Estado miembro en cuestión por no cumplir con el Derecho de la UE.

El art. 260, apartado 1 del TFUE señala:

“Si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarar que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal”.

²² De acuerdo con el art. 1 de dicho Reglamento, el ámbito de aplicación de este se circunscribe a la “matanza de animales criados o mantenidos con vistas a la producción de alimentos, lana, cuero, piel u otros productos...”.

este decreto intentaba consensuar la libertad religiosa con el máximo bienestar animal posible en el contexto de muertes de animales producidas a causa de ritos religiosos:

...se puede seguir la conclusión que figura en el informe del Sr. Vanthemsche, según la cual la aplicación del aturdimiento reversible, no letal, durante la práctica del sacrificio ritual constituye una medida proporcionada que respeta el espíritu del sacrificio religioso en el contexto de la libertad de religión y tiene en cuenta en la mayor medida posible el bienestar de los animales afectados. Por tanto, cuando menos, la obligación de utilizar la electronarcosis para los sacrificios realizados según métodos particulares exigidos por ritos religiosos no constituye una vulneración desproporcionada de la libertad de religión.

Los demandantes a nivel nacional entendieron que dicho decreto contradecía lo estipulado en el art. 4 apartado 4 del Reglamento 1099/2009:

4. En el caso de animales que sean objeto de métodos particulares de sacrificio prescritos por ritos religiosos, no serán de aplicación los requisitos del apartado 1²³, a condición de que el sacrificio se lleve a cabo en un matadero.

Y lo contemplado en el art. 26.2 del mismo Reglamento:

2. Los Estados miembros podrán adoptar normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el momento de la matanza que las que estipula el presente Reglamento con respecto a:

[...]

c) el sacrificio de animales y las operaciones relacionadas con el mismo de conformidad con el artículo 4, apartado 4.

Tras el preceptivo análisis, una primera conclusión que obtiene el TJUE es que, efectivamente,

los Estados miembros pueden, en particular, imponer una obligación de aturdimiento previo a la matanza, que sea aplicable también en el caso del sacrificio prescrito por ritos religiosos

tal y como lo hizo el decreto belga de la Región Flamenca.

Además, sostiene el TJUE que el hecho de que una normativa nacional imponga, en el contexto de un rito religioso, un aturdimiento reversible, no constituye una injerencia de la suficiente magnitud como para entender vulnerada la libertad religiosa, en tanto en cuanto

se limita a un aspecto del acto ritual específico que constituye el sacrificio religioso y este último no está prohibido en cuanto tal.

Resulta también trascendental que el hecho de perseguir el bienestar animal, tal y como lo hacen las autoridades legislativas flamencas, supone un objetivo de interés

²³ Que hace referencia al previo aturdimiento.

general reconocido por la UE, a tenor del art. 13 TFUE. Por lo tanto, esa suerte de limitación o condicionamiento al ejercicio de la libertad religiosa amparada por el art. 10 de la Carta de Derechos Fundamentales, encuentra su fundamento legal en la búsqueda del mencionado interés general, que como ya sabemos, constituye el *leitmotiv* de la acción de los poderes públicos.

Finalmente, la sentencia entra a valorar la comparación consistente en señalar que mientras que el Reglamento 1099/2009 permitiría el aturdimiento reversible en el contexto de ritos religiosos (sin que ello implique vulneración alguna de la libertad religiosa), no se contendría ningún precepto similar para la muerte de animales en el marco de los acontecimientos culturales/deportivos o actividades como la caza/pesca, manifestándose así, presuntamente, un agravio comparativo.

Así, el TJUE, antes de entrar en profundidad sobre la valoración de una posible discriminación, recuerda qué se ha de entender como tal:

la prohibición de discriminación no es sino expresión específica del principio general de igualdad, que forma parte de los principios fundamentales del Derecho de la Unión, y que dicho principio exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado

Después aclara que, efectivamente, ya el art. 1 del Reglamento 1099/2009 se encarga de excluir de la aplicación del mismo, y de forma expresa, a los acontecimientos culturales/deportivos y a las actividades de caza/pesca (por no ser actividades encaminadas *per se* a la producción de alimentos), tratándose, de esta manera, de dos situaciones diferentes, no equiparables y que por ello merecen un tratamiento jurídico desigual, sin que por ello exista conculcación de la prohibición de discriminación.

Más allá de la cuestión de fondo tratada en la sentencia, en lo que a nuestros efectos ocupa hemos de centrarnos en qué entiende el TJUE por tradición o acontecimiento cultural. En un primer instante, se remite el TJUE a la definición dada por el art. 2, letra h del Reglamento 1099/2009:

acontecimientos básica y principalmente relacionados con tradiciones culturales ancestrales o actividades deportivas, incluidas las carreras u otras formas de competición, cuando no haya producción de carne u otros productos animales o la producción sea marginal en comparación con el acontecimiento en sí y no resulte económicamente significativa;

Lo cierto es que encontramos que la definición no resulta excesivamente precisa, ya que se limita a vincular dichos acontecimientos con tradiciones culturales ancestrales, pero sin entrar a definir qué se entiende por “tradición” o a partir de cuándo entenderíamos que una tradición es “ancestral”. Si ya de por sí el término de tradición daría lugar a largas discusiones, como puso de manifiesto la propia Dña. Laura Folch en su

petición ante el Parlamento Europeo, el término ancestral también implicaría un análisis que nos permitiera dilucidar a partir de qué año, siglo o momento podemos hablar de ancestralidad.

Seguramente, el considerando 16 del Reglamento 1099/2009²⁴ incide o profundiza más en el contenido del concepto, aunque la cuestión, doctrinalmente hablando, no encuentra un consenso lo suficientemente aceptado.

De esta manera, la negación de la tradición para referirse a la tauromaquia ha sido puesta de relieve por, entre otros, CODINA SEGOVIA, J. I.²⁵:

Así, lejos de ser una tradición, un arte o un misterioso arcano —nótese la ironía—, las corridas de toros, más que otra cosa, han sido una herramienta para ejercer control social y político sobre el pueblo, y así es como durante siglos han sido fomentadas —y siguen siéndolo hoy en día— por los poderes públicos.

[...]

Lo que digan los taurinos de tradición, de cultura y del misterioso arcano tauromáquico es simple cháchara y palabrería. La historia está ahí, y solo hay que conocerla.

Al hilo de lo expuesto hasta ahora, podemos imaginar dos posibles escenarios en el marco de la petición 2164/2014 ante el Parlamento Europeo y un futurible y supuesto procedimiento de infracción: que la Comisión Europea y el TJUE interpreten que los festejos taurinos no caen bajo el paraguas de las tradiciones culturales, o que sí lo hagan.

Si nos situamos en la suposición consistente en que la Comisión Europea interpretara que los festejos taurinos y/o la tauromaquia no caen bajo el paraguas de las tradiciones culturales de acuerdo con el Derecho de la UE, ¿cabría entender entonces que de manera automática resultaría de aplicación el Reglamento 1099/2009?

A tenor del ya visto art. 1 del mencionado Reglamento 1099/2009, no parecería acertada la inclusión de los festejos taurinos y la tauromaquia bajo el ámbito de aplicación de este, habida cuenta de la delimitación positiva que realiza la normativa, es decir, estas actuaciones no se realizan con el fin de obtener alimentos, lana, cuero, piel, etc., sino, más bien, resultan una suerte de espectáculo ligado al ocio que tiene como base el sufrimiento de seres sensibles para divertimento de las personas que acuden a los mismos. Ante este escenario, nos encontraríamos frente a una especie de laguna jurídica donde el Derecho de la Unión Europea no podría entrar, si consideramos el principio

²⁴ Señala dicho considerando 16:

“...las tradiciones culturales hacen referencia a un modelo de pensamiento, acción o comportamiento heredado, establecido o consuetudinario que incluye de hecho el concepto de algo transmitido por un antecesor o adquirido de él”.

²⁵ Vid. CODINA SEGOVIA, J. I. Pan y toros. Breve historia del pensamiento antitaurino español (Madrid 2018) 101, 102 y 122.

de atribución de competencias²⁶, o dicho de otro modo: la UE únicamente puede actuar en aquellas materias o ámbitos donde los Estados miembros le han cedido su soberanía (parcial o totalmente). Es por ello, y a la vista de que en el Tratado de Lisboa no encontramos la atribución de competencia por parte de los Estados miembros hacia la UE a fin de que pueda regular actividades como los festejos taurinos o la tauromaquia, lo que nos llevaría a concluir que, a día de hoy, con el actual ordenamiento jurídico comunitario no sería posible auspiciar una eventual prohibición de esta forma de crueldad animal desde la perspectiva europea²⁷.

Pero algo similar ocurriría, paradójicamente, si la Comisión Europea y las instituciones interpretaran que sí estamos ante una tradición cultural, pues es el propio Reglamento 1099/2009 el que se encarga de aclarar, explícitamente, la no aplicación de sus disposiciones a los acontecimientos culturales (art. 1 apartado 3), lo que se traduce en la muerte de los animales sin previo aturdimiento.

Lamentablemente, si las instituciones europeas decidieran ahondar en el Derecho nacional a fin de escudriñar si han de considerar como tradición cultural a la tauromaquia, se encontrarían en el Estado español con la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, que establece en su art. 2:

La Tauromaquia, en los términos definidos en el artículo 1, forma parte del patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional, de acuerdo con la normativa aplicable y los tratados internacionales sobre la materia.

En este sentido, y despejando la duda arriba reflejada, en 2010 la Comisión Europea, a través de las palabras de su portavoz comunitario, Roger Waite, manifestaba su posición respecto a las corridas de toros, considerándolas, efectivamente, una tradición cultural y confirmando que desde Bruselas no se tienen competencias para impulsar ningún tipo de iniciativa en ese sentido²⁸.

²⁶ De acuerdo con el apartado 2 del art. 5 del Tratado de la Unión Europea:

“En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”.

²⁷ Los arts. 3, 4 y 6 del TFUE recogen las distintas materias o ámbitos sobre los que tiene competencia la UE: hablamos de competencias exclusivas, compartidas y de apoyo o coordinación.

Si nos fijamos en el art. 13 TFUE, se vincula de forma clara la búsqueda del bienestar animal en tanto en cuanto la UE esté aplicando alguna de las políticas para las cuales tiene competencia, todas ellas, categorizadas como competencias compartidas en el art. 4 TFUE: agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio.

²⁸ Vid. La Información: La CE dice que no es su competencia dictaminar sobre las corridas de toros, en: https://www.lainformacion.com/arte-cultura-y-espectaculos/la-ce-dice-que-no-es-su-competencia-dictaminar-sobre-las-corridas-de-toros_7Jx7kx3KUzpc1WnEuUj5r3/ [última consulta: 8 de junio de 2023].

Así, de conformidad con lo estudiado en las páginas precedentes, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el sistema jurídico proporcionado por el Tratado de Lisboa no resulta apropiado para regular la tauromaquia o instar a una posible abolición en aquellos Estados miembros que sigan manteniendo esta cruel práctica²⁹.

4. LAS SUBVENCIONES A LA TAUROMAQUIA EN EL MARCO DE LA PAC

Si bien es cierto que, como ya hemos visto, la UE carece de competencias para entrar a regular o prohibir la tauromaquia, es un hecho corroborado que, en virtud de la PAC (Política Agraria Común), diversas explotaciones ganaderas dedicadas a la crianza de toros posteriormente destinados a las corridas de toros han disfrutado de cuantiosas y jugosas subvenciones procedentes de Bruselas.

Esta afirmación fue sostenida por AVATMA (Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia y del Maltrato Animal) tal y como se desgrena del informe “Tauromaquia y PAC”³⁰:

El montante total que hemos obtenido ha sido de 442,5 millones de euros para, como hemos comentado, algo más de 600 ganaderías de lidia³¹.

Aunque a priori la PAC no tiene como objetivo la financiación explícita de la crianza del toro de lidia, de acuerdo con el Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo, estas explotaciones ganaderas se han beneficiado de la misma en tanto en cuanto dichas ayudas

se han estado concediendo en función de la superficie de tierra, sin tener en cuenta a qué se dedicaba esa tierra³²

²⁹ En el mundo, únicamente ocho Estados siguen amparando legalmente las corridas de toros, tres de ellos, Estados miembros de la Unión Europea: España, Portugal, Francia, México, Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú.

Vid. CNN Español: ¿En qué países siguen siendo legales las corridas de toros? en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/27/paises-corridas-toros-legales-orix/> [última consulta: 8 de junio de 2023].

³⁰ Vid. AVATMA: Tauromaquia y PAC, en: <https://avatma.org/2020/10/20/documento-tauromaquia-y-pac-politica-agraria-comun/> [última consulta: 8 de junio de 2023].

³¹ Aunque en relación con las cuantías económicas, el propio informe matiza:

“No todos los montantes económicos recopilados vienen derivados de la crianza de bovinos de lidia, pero sí han sido percibidos por sus responsables como propietarios de tierras en las que, entre otras actividades, se seleccionan este tipo de animales”.

³² Vid. GIL, A. La Eurocámara rechaza subvencionar la tauromaquia en: https://www.eldiario.es/sociedad/eurocamara-rechaza-subvencionar-tauromaquia_1_6311757.html#documento [última consulta: 8 de junio de 2023].

En este sentido, en 2020, en el contexto de la elaboración y negociación de la propuesta de Reglamento por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), el Parlamento Europeo introdujo dos enmiendas que iban encaminadas a impedir la financiación de explotaciones ganaderas que tuvieran como actividad, total o parcialmente, la cría de toros de lidia destinados a ser utilizados en festejos taurinos o tauromaquia. Concretamente, nos referimos al considerando 51 ter:

El FEAGA y el Feader no deben proporcionar ayuda a los agricultores cuyas actividades incluyan la cría de toros de lidia. Ese tipo de financiación constituye una clara violación del Convenio europeo de protección de los animales en explotaciones ganaderas.

Y al art. 31, apartado 1, ter:

La ayuda a la renta asociada excluirá proporcionalmente el número de cabezas de ganado vacuno cuyo destino final sea la venta para actividades relacionadas con las corridas de toros, tanto por venta directa como a través de intermediarios^{33/34}.

A pesar de la posición del Parlamento Europeo, que entendemos que era coherente con los objetivos de la PAC, finalmente, el texto definitivo del Reglamento fue aprobado sin las dos enmiendas mencionadas³⁵, por lo que, a día de hoy, se puede afirmar que la

³³ Vid. Parlamento Europeo: Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 23 de octubre de 2020 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2018)0392 — C8-0248/2018 — 2018/0216(COD)), en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0287_EN.html [última consulta: 8 de junio de 2023].

³⁴ “Since 2003, EU farm subsidies have mostly been allocated on the amount of land farmed, rather than output or the final destination of products. Green MEPs tabled a 2020 amendment to the CAP calling for funds to be barred for cattle whose final destination was “the sale for activities related to bullfighting”, but it was dropped as the European Commission, Council of the EU and parliament finalised the policy. Portuguese MEP Francisco Guerreiro described the funds as “an oxygen balloon that is continually helping this industry to stay afloat”, as the number of festivals involving bulls has declined”. Vid. Francisco Guerreiro / Los Verdes en el Parlamento Europeo: The Guardian: ‘Bullfighting still benefits from millions of euros a year in EU farming subsidies’ en <https://www.franciscoguerreiro.eu/pt/media/the-guardian-bullfighting-still-benefits-from-millions-of-euros-a-year-in-eu-farming-subsidies> [última consulta: 8 de junio de 2023].

³⁵ Vid. Reglamento 2021/2115 de 2 de diciembre, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política

PAC continúa financiando a la tauromaquia³⁶, cuando a tenor del art. 39 del TFUE, esta actividad no se encuentra entre los objetivos de la política agrícola común.

Efectivamente, el art. 39 TFUE delimita de forma clara cuáles son los objetivos de la PAC:

- Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- Estabilizar los mercados;
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Como podemos observar, no existe base jurídica alguna en el Derecho originario — los Tratados— que permita inferir la legalidad de la financiación de la PAC para la cría de animales destinados a las corridas de toros.

Esta conclusión nos llevaría a plantearnos, seguramente, la posibilidad (a nuestro juicio, certeza) de que la Unión Europea, en este ámbito concreto, se haya excedido de sus competencias, pues los Estados miembros donde la tauromaquia sigue siendo una actividad amparada normativamente (España, Portugal y Francia) no le han cedido parcialmente su soberanía a fin de financiar estas actividades.

Así, cualquier intento de ingeniería jurídica consistente en señalar que la Unión Europea no tiene competencia para regular la tauromaquia (o prohibirla) pero sí tiene competencia para financiarla, resulta inconsistente, carente de lógica jurídica y sin amparo alguno en los fundamentos más básicos que conforman un Estado de Derecho.

Como señala MACÍAS, J. M.:

Si un acto de una institución de la Unión Europea se excede y va más allá de las competencias que se le han atribuido es un acto nulo porque la institución carece de una base legal —carece de competencia— para dictarlo³⁷.

agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.o 1305/2013 y (UE) n.o 1307/2013.

³⁶ Vid. Unión de Criadores de Toros de Lidia: La PAC 2023-2027 se aprueba sin discriminación a la raza de bravo por motivos ideológicos, en: <https://torosbravos.es/2021/11/24/la-pac-2023-2027-se-aprueba-discriminacion-a-la-raza-de-bravo-por-motivos-ideologicos/> [última consulta: 8 de junio de 2023].

³⁷ Vid. MACÍAS, J. M. Claves del enfrentamiento entre el TJUE y el TC alemán: Lo que hay detrás, en: <https://confilegal.com/20200510-claves-del-enfrentamiento-entre-el-tjue-y-el-tc-aleman-lo-que-hay-detras/> [última consulta: 8 de junio de 2023].

En este sentido, efectivamente nos preocupa que la Unión Europea haya podido traspasar su límite competencial con la aprobación del Reglamento 2021/2115, al considerar que la financiación de actividades como la tauromaquia por parte de la PAC, no constituye un objetivo de los Tratados (TUE y TFUE).

5. ALTERNATIVAS ANTE LA AUSENCIA DE COMPETENCIAS DE LA UE PARA REGULAR LA TAUROMAQUIA

5.1. El procedimiento formal de reforma de los tratados: una vía directa

Sabiendo como sabemos que, de acuerdo con el marco jurídico actual ofrecido por el Tratado de Lisboa, la Unión no tiene competencias para regular o prohibir la tauromaquia, la alternativa directa y por la que necesariamente se habría de pasar, es la revisión de los Tratados.

Es decir, habríamos de seguir el procedimiento contemplado en el art. 48 TUE con el fin de que los Estados miembros, en el contexto de una revisión de los Tratados, pudieran cederle más soberanía a la UE, concretamente en este aspecto: el de las tradiciones culturales en las que se utilizan animales.

De esta manera, abogaríamos por la abolición de cualquier tipo de tradición que implique el sufrimiento y/o muerte de los animales, en tanto en cuanto el mismo art. 13 TFUE los reconoce ya como seres sensibles. Consideramos que una organización supranacional con tan altos valores³⁸ como los que ostenta la Unión Europea, no puede, en aras de un supuesto respeto a las tradiciones culturales de los Estados miembros, mirar para otro lado cuando dichas tradiciones impongan un sufrimiento innecesario, injusto y cruel para un ser vivo dotado de sensibilidad y sintiencia³⁹.

³⁸ Recordemos que el art. 2 del TUE aclara que la Unión se fundamenta en el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho. Entendemos que ha llegado el momento histórico para que, en esa futura revisión de los tratados, y en este art. 2 concretamente, se incluya también que la Unión Europea se basa, además de en todo lo mencionado, en el respeto a los animales en tanto en cuanto seres sensibles, capaces de sufrir y de disfrutar.

³⁹ Vid. Fundéu, RAE: “En los últimos tiempos, este término ha pasado al debate de la sociedad y de los medios relacionado, sobre todo, con la llamada sintiencia animal. Desde este enfoque, los animales no solo reaccionan a los estímulos, sino que tienen la capacidad de experimentar sensaciones, hecho este que los diferencia de las cosas y que, desde el punto de vista de la ética animal, debería otorgarles unos derechos distintos, tales como la protección contra el sufrimiento o el derecho a la comida, el agua y el refugio”, en: [https://www.fundeu.es/recomendacion/sintiencia-termino-valido/#::~:~:text=El%20sustantivo%20sintiencia%20y%20el,modo%2C%20la%20capacidad%20de%20sentir](https://www.fundeu.es/recomendacion/sintiencia-termino-valido/#::~:~:text=El%20sustantivo%20sintiencia%20y%20el,modo%2C%20la%20capacidad%20de%20sentir.). [última consulta: 8 de junio de 2023].

De esta manera, el art. 48 TUE establece dos modalidades para llevar a cabo una revisión de los Tratados: la revisión ordinaria y la simplificada. Mientras que el procedimiento ordinario se reserva para las modificaciones que tengan por objeto un aumento o reducción de las competencias atribuidas por los Estados miembros a la Unión, el procedimiento simplificado se aplicaría cuando se pretenda revisar algunas o todas las disposiciones contenidas en la tercera parte del TFUE (Políticas y acciones internas de la Unión).

En nuestro caso, al tratarse de una ampliación competencial que permita a la Unión Europea entrar a regular y/o prohibir tradiciones culturales que inflijan un sufrimiento o muerte a los animales, se habría de seguir, necesariamente, el procedimiento de revisión ordinario.

Así, hay tres actores en el contexto comunitario que tienen la capacidad para iniciar este procedimiento ordinario: Estados miembros, Parlamento Europeo y Comisión Europea. Cualquiera de ellos le puede presentar un proyecto de revisión al Consejo, y el Consejo le remite el proyecto al Consejo Europeo, notificando a todos los Parlamentos estatales o nacionales.

En este punto puede ocurrir que el Consejo Europeo, habiendo consultado al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea, decida de forma favorable, por mayoría simple, proceder con la revisión propuesta. En ese caso, se convoca una Convención, que vendría a estar compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea (art. 48 apartado 3 del TUE).

La misión de esta Convención consiste en analizar el proyecto de revisión y llegar a un consenso para elaborar una recomendación. Esta recomendación se remite a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que deberán aprobar (de común acuerdo, según el apartado 4 del art. 48 TUE) las modificaciones previstas en los Tratados. Finalmente, como señala el mismo apartado 4 del art. 48:

Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales⁴⁰.

Pues bien, a la luz de lo anterior, el 9 de junio de 2022 el Parlamento Europeo aprobaba una resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados⁴¹. En dicha resolución se hacía alusión, entre otros textos, al informe de 9 de

⁴⁰ Para el caso de España, véase la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007.

⁴¹ Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados, en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9->

mayo de 2022 sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa⁴². Concretamente, entiende que, a la luz de la mencionada Conferencia, se hace necesario proceder con un proceso de reformas institucionales a fin de colmar las expectativas de los ciudadanos europeos. Igualmente, habla abiertamente la resolución de la necesidad de modificar los Tratados. Por ello, y siguiendo las directrices del art. 48 TUE, el Parlamento Europeo le presenta al Consejo una serie de propuestas para la modificación de los Tratados:

- a) Modificar los procedimientos de votación, a fin de que el Consejo pueda adoptar decisiones por mayoría cualificada (y no por unanimidad) en algunos ámbitos como sanciones y las llamadas cláusulas pasarela.
- b) Modificar las competencias atribuidas a la Unión, concretamente en: salud, amenazas transfronterizas para la salud, llevar a cabo la Unión de la Energía, reforzar el pilar europeo de derechos sociales, reforzar la competitividad de la economía europea y fomentar inversiones enfocadas en la transición ecológica y digital.
- c) Se pretende darle más poderes al Parlamento Europeo, específicamente, plenos derechos de codecisión sobre el presupuesto de la UE y dotarle de capacidad para que ejerza la iniciativa legislativa (ahora únicamente en manos de la Comisión Europea).
- d) Fortalecer el procedimiento para la protección de los valores fundamentales contemplado en el art. 7 del TUE⁴³.

Pues bien, a la vista de la creciente preocupación que va teniendo la ciudadanía europea en relación con el bienestar animal, el apoyo decreciente a la tauromaquia⁴⁴,

2022-0244_ES.html [última consulta: 8 de junio de 2023].

⁴² Se trata de un foro en el que cualquier ciudadano podía participar para dar su opinión sobre cómo debería ser el futuro de Europa:

“La Conferencia sobre el Futuro de Europa brinda una oportunidad única en el momento preciso para que los ciudadanos europeos debatan sobre los retos y las prioridades de Europa. Sea cual sea tu procedencia u ocupación, este es el foro para reflexionar sobre el rumbo que quieres imprimir a la Unión Europea.

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea se han comprometido a escuchar a la ciudadanía y a dar seguimiento, en sus respectivos ámbitos de competencia, a las recomendaciones formuladas.

Se prevé que, a más tardar en la primavera de 2022, la Conferencia alcance unas conclusiones y aporte orientaciones sobre el futuro de Europa”.

Vid. Conferencia sobre el Futuro de Europa: ¿Qué es la Conferencia sobre el Futuro de Europa?, en: <https://futureu.europa.eu/pages/about?locale=es> [última consulta: 8 de junio de 2023].

⁴³ En virtud del art. 7 TUE, el Consejo puede constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado de los valores europeos, o directamente constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro.

⁴⁴ De acuerdo con los datos del Ministerio de Cultura y Deporte, por poner un ejemplo, para el año 2019 (antes de la pandemia), en lo que se refiere a personas que en el último año asistieron a una corrida

y los altos valores que debe representar la Unión Europea, consideramos que en esta nueva ocasión de reforma de los Tratados, se deberían ampliar las competencias de la Unión para que entren a regular y/o abolir espectáculos con animales que impliquen su sufrimiento.

De esta manera, y ya con el precedente del art. 13 TFUE, que consagra el bienestar animal en el contexto de las políticas de la Unión, interpretamos que se debería reformar el art. 4 del TFUE que recoge las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, a fin de incluir en el apartado 2 de dicho artículo una letra l) dedicada a la protección de los animales. Así, el art. 4 apartado 2 quedaría redactado como sigue

Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:

[...]

l) la protección de los animales, en tanto en cuanto seres sensibles, incluso en el marco de su posible utilización en espectáculos catalogados como tradiciones culturales.

Quiere decirse que, con esta redacción, no se pretende que la Unión Europea entre a regular, ni mucho menos, todas las tradiciones culturales de los Estados miembros, pero sí que se vea facultada para poder intervenir en aquellas tradiciones culturales que impliquen sufrimiento animal.

Así, al tratarse de una competencia compartida, entraría en juego el ya conocido principio de subsidiariedad. Recordemos que de acuerdo con el art. 5 del TUE apartado 3:

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Con la modificación del art. 4 TFUE en el sentido propuesto, se estaría prohibiendo (o como mínimo, buscando una regulación de la tauromaquia que no implique daño físico o muerte para el animal), siquiera de manera indirecta, los actos taurinos que impliquen ese sufrimiento o crueldad animal, ya que cualquier norma a

de toros, de novillos o rejones, el total asciende a 2.340 personas, mientras que, en 2015, el número reflejado de asistentes era de 2.701. Este dato demuestra el descenso paulatino del interés que la ciudadanía viene teniendo por los eventos crueles con los animales.

Vid. Anuario de Estadísticas Culturales del Ministerio de Cultura y Deporte, (en línea): <https://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/cultura/mc/naec/portada.html> (consulta de 8 de junio de 2023).

nivel nacional que fuera contraria a lo estipulado por el Derecho de la Unión, quedaría inmediatamente invalidada o inaplicable en virtud del principio comunitario de primacía, en virtud del cual las normas comunitarias prevalecen sobre cualquier norma nacional, quedando dicha norma marcada para su depuración del ordenamiento jurídico.

Esta revisión del ordenamiento jurídico europeo garantizaría la permanencia y el respeto de tradiciones culturales de los Estados miembros que no estén íntimamente relacionadas con la crueldad y tortura de los animales, eliminando así a la tauromaquia de los Estados miembros que la siguen amparando a nivel interno: España, Francia y Portugal.

5.2. La vía judicial ante el TJUE a través del recurso de anulación por la financiación de la tauromaquia a través de la PAC

Comentábamos anteriormente que, a nuestro juicio, el hecho de que la tauromaquia se financie a través de la PAC supone una perversión de los objetivos de los Tratados y de la propia PAC. Efectivamente, la lógica jurídica y el principio de atribución de competencias, consagrado en el Derecho originario de la Unión, no pueden sostener la idea consistente en señalar que la Unión Europea no puede inmiscuirse en las llamadas tradiciones culturales y a la vez financiar dichas tradiciones culturales, para mayor desacierto, desde un instrumento como la PAC, entre cuyos objetivos (ya vistos en el art. 39 TFUE), no se encuentra la financiación de la tauromaquia ni de espectáculos con animales.

Por este motivo, nos atreveríamos a decir que, a nuestro juicio, el Reglamento 2021/2115 de 2 de diciembre, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013, así como cualesquiera otras normas comunitarias vinculantes aprobadas en el contexto de la PAC y que permitan la financiación de tales actividades, no se encuadran en el marco de legalidad ofrecido por el Tratado de Lisboa, y por lo tanto, serían susceptibles de ser recurridas ante el TJUE mediante el conocido recurso de anulación.

Dicho recurso de anulación, contemplado en los arts. 263 y siguientes del TFUE, permite al TJUE controlar la legalidad de, entre otros, los actos legislativos, de tal suerte que existe la posibilidad de declarar nulo y sin valor jurídico el acto legislativo en cuestión. En cuanto a la legitimidad activa para interponer dicho recurso, pueden interponer-

lo los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión Europea y las personas físicas o jurídicas en determinadas circunstancias⁴⁵.

A la vista de la posición que adoptó el Parlamento Europeo en el marco de la negociación del Reglamento 2021/2115, no sería descabellado plantear la posibilidad de que sea el propio Parlamento Europeo el que lleve al TJUE la cuestión controvertida, a fin de que el máximo órgano jurisdiccional comunitario pueda dilucidar si esa financiación realmente excede de las competencias que los Estados miembros le han atribuido a la Unión Europea como organización supranacional⁴⁶.

6. CONCLUSIONES

A la luz de las páginas precedentes, podemos concluir, en primer término, que el bienestar animal proclamado en el art. 13 TFUE, si bien es cierto que resulta un avance notable en cuanto a protección animal, queda específicamente vinculado a aquellas políticas sobre las que la UE dispone de competencias, es decir, dicho artículo no es aplicable a las llamadas tradiciones culturales o ritos religiosos, entre otros.

En este sentido, resultaría sencillo asumir que, en el contexto jurídico actual, la Unión Europea carece de competencias para regular y/o prohibir espectáculos con animales como la tauromaquia, habida cuenta de que los Estados miembros no le han cedido dicha parcela de soberanía.

Se ha puesto en entredicho, a través del ejercicio del derecho de petición ante el Parlamento Europeo (petición 2164/2014), el hecho de que la tauromaquia pueda considerarse una tradición cultural. Desde nuestro punto de vista concluimos que, en el supuesto de una hipotética decisión favorable sobre la petición en cuestión, las posibilidades de que la Comisión Europea inicie un procedimiento de infracción contra aquellos Estados miembros que amparan legalmente la tauromaquia son mínimas, más aún cuando representantes de esta institución han definido públicamente a la tauromaquia como tradición cultural.

La cuestión de la financiación de la tauromaquia a través de la PAC nos hace plantearnos un posible exceso en el ejercicio de competencias de la Unión Europea, si consideramos la postura del Parlamento Europeo en el proceso de negociación del

⁴⁵ Concretamente, señala el art. 263 párrafo 4º, pueden recurrir contra actos que les afecten directa e individualmente.

⁴⁶ En este sentido, se ha presentado una petición ante el Parlamento Europeo planteando la posibilidad de que dicha institución estudie la opción de acudir al TJUE para anular cualquier acto legislativo que permita la financiación de la tauromaquia por parte de la PAC. Por ahora, dicha petición ha sido inscrita en el registro y ha sido transmitida a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

Reglamento 2021/2115 de 2 de diciembre, y los objetivos de la PAC contemplados en el art. 39 TFUE, ya que no resulta congruente jurídicamente que la Unión Europea no disponga de competencias para regular la tauromaquia pero que dicha actividad sí pueda beneficiarse del dinero de la PAC, situación que ha venido produciéndose asiduamente.

Finalmente, a modo de conclusión final, y lógicamente, por la trayectoria y posicionamiento del artículo, desde un punto de vista favorable a los intereses de los animales, consideramos que lo deseable sería incluir, en la futura revisión de los Tratados ya concebida por el Parlamento Europeo, la cuestión animal, en el sentido de producirse un aumento competencial a favor de la Unión Europea que permita velar por el bienestar de estos seres sensibles, llegando incluso a su prohibición, también en lo referente a espectáculos taurinos o con animales, sin perjuicio de que el Parlamento Europeo estudie la posibilidad de acudir ante el TJUE por la financiación de la tauromaquia a través de la PAC, al interpretar que el Reglamento 2021/2115 y aquellos otras normas que permitan la financiación de dicha actividad, resulten contrarias al Derecho originario de la Unión, esto es el TUE y el TFUE.

BIBLIOGRAFÍA

- CODINA SEGOVIA, J. I. Pan y toros. Breve historia del pensamiento antitaurino español (Madrid 2018) 101, 102 y 122.
- FERRER, S. Por qué los animales sí sufren y sienten dolor, en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2015-09-14/animales-maltrato-toro-de-la-vega_1016447/ [última consulta: 8 de junio de 2023].
- GIL, A. La Eurocámara rechaza subvencionar la tauromaquia en: https://www.eldiario.es/sociedad/eurocamara-rechaza-subvencionar-tauromaquia_1_6311757.html#documento [última consulta: 8 de junio de 2023].
- GUERREIRO, FRANCISCO / Los Verdes en el Parlamento Europeo: The Guardian: ‘Bullfighting still benefits from millions of euros a year in EU farming subsidies’ en <https://www.franciscoguerreiro.eu/pt/media/the-guardian-bullfighting-still-benefits-from-millions-of-euros-a-year-in-eu-farming-subsidies> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- MACÍAS, J. M. Claves del enfrentamiento entre el TJUE y el TC alemán: Lo que hay detrás, en: <https://confilegal.com/20200510-claves-del-enfrentamiento-entre-el-tjue-y-el-tc-aleman-lo-que-hay-detras/> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- MOLINA DEL POZO, C. F. Tratado de Lisboa (Madrid 2011).
- PÉREZ VAQUERO, C. La política europea sobre bienestar animal en la Revista Aranzadi Unión Europea, en: <http://cpvaquero.blogspot.com/2016/06/la-politica-europea-sobre-bienestar.html> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- PÉREZ VAQUERO, C. La política de la Unión Europea sobre bienestar animal en la Revista Unión Europea Aranzadi, 7 (2016) 43-54.

ÍNDICE DE FUENTES

FUENTES JURÍDICAS

Directiva 2010/63/UE de 22 de septiembre, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos.

Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007.

Parlamento Europeo: Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 23 de octubre de 2020 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2018)0392 — C8-0248/2018 — 2018/0216(COD)), en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0287_EN.html [última consulta: 8 de junio de 2023].

Reglamento 2021/2115 de 2 de diciembre, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013.

Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2021. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, (en línea): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0277_ES.html [última consulta: 8 de junio de 2023].

Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados, en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_ES.html [última consulta: 8 de junio de 2023].

OTRAS FUENTES

Anuario de Estadísticas Culturales del Ministerio de Cultura y Deporte, (en línea): <https://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/cultura/mc/naec/portada.html> (consulta de 8 de junio de 2023).

AVATMA — Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia y del Maltrato Animal: Informe técnico veterinario sobre el sufrimiento de toros y novillos en las lidias incruentas, en: <https://avatma.org/2016/11/21/informe-tecnico-veterinario-sobre-el-sufrimiento-de-toros-y-novillos-en-las-lidias-incruentas/> [última consulta: 8 de junio de 2023].

AVATMA: Tauromaquia y PAC, en: <https://avatma.org/2020/10/20/documento-tauromaquia-y-pac-politica-agraria-comun/> [última consulta: 8 de junio de 2023].

- CNN Español: ¿En qué países siguen siendo legales las corridas de toros? en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/27/paises-corridas-toros-legales-orix/> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Comisión Europea: SOLVIT, soluciones a los problemas con tus derechos en la UE, en: https://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_es.htm [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Comunicación de la Comisión relativa a la iniciativa ciudadana europea (ICE) «End the Cage Age», de 30 de junio de 2021, en: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)4747&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)4747&lang=es) [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Conferencia sobre el Futuro de Europa: ¿Qué es la Conferencia sobre el Futuro de Europa?, en: <https://futureu.europa.eu/pages/about?locale=es> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Documento de buenas prácticas de la Directiva de parques zoológicos de la UE (Directiva 1999/22/CE de 29 de marzo, relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos), en: <https://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/Zoos%20Directive%20Good%20Practices-ES.pdf> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- El Plural: El Parlamento Europeo estudia una petición para prohibir la tauromaquia, en: https://www.elplural.com/politica/espana/el-parlamento-europeo-estudia-una-peticion-para-prohibir-la-tauromaquia_77233102 [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Fundéu, RAE: Sintiencia, en: <https://www.fundeu.es/recomendacion/sintiencia-termino-valido/#:~:text=El%20sustantivo%20sintiencia%20y%20el,modo%2C%20la%20capacidad%20de%20sentir.> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- La Información: La CE dice que no es su competencia dictaminar sobre las corridas de toros, en: https://www.lainformacion.com/arte-cultura-y-espectaculos/la-ce-dice-que-no-es-su-competencia-dictaminar-sobre-las-corridas-de-toros_7Jx7kx3KUpzc1WnEuUj5r3/ [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Parlamento Europeo: Protección y bienestar animal: legislación europea (videos), en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/proteccion-y-bienestar-animal/20200624STO81911/proteccion-y-bienestar-animal-legislacion-europea-videos> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Parlamento Europeo: El PE pide mejorar la protección de los animales durante el transporte, en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220114IPR21025/el-pe-pide-mejorar-la-proteccion-de-los-animales-durante-el-transporte> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Parlamento Europeo: ¿Por qué enviar una petición al Parlamento Europeo?, en: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/es/faq/det?questionor=1§ionor=1> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Parlamento Europeo: ¿Qué curso se da a una petición admitida a trámite?, en: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/es/faq/det?questionor=13§ionor=2> [última consulta: 8 de junio de 2023].
- Unión de Criadores de Toros de Lidia: La PAC 2023-2027 se aprueba sin discriminación a la raza de bravo por motivos ideológicos, en: <https://torosbravos.es/2021/11/24/la-pac-2023-2027-se-aprueba-discriminacion-a-la-raza-de-bravo-por-motivos-ideologicos/> [última consulta: 8 de junio de 2023].