

## **NOTA EDITORIAL: CONTENIDO DEL Nº 5, ÚLTIMO DE LOS NÚMEROS MONOGRÁFICOS DEDICADOS AL BIENESTAR DE LOS ÉQUIDOS, Y VALORACIÓN DEL IMPACTO DE LA REGULACIÓN DE LA PANDEMIA COVID-19 EN SU BIENESTAR: NO TROPECAMOS DOS VECES EN LA MISMA PIEDRA**

SUMARIO: PRIMERA PARTE. INTRODUCCIÓN AL Nº5. SEGUNDA PARTE: VALORACIÓN DEL IMPACTO DE LA REGULACIÓN DE LA PANDEMIA COVID-19 EN EL BIENESTAR ANIMAL EQUINO: NO TROPECAMOS DOS VECES EN LA MISMA PIEDRA. 1.- El complejo sistema derivado del derecho excepcional del estado de alarma y posterior estado de crisis sanitaria. 1.A. El derecho excepcional para combatir la pandemia COVID-19. 1.B. La centralización casi total de autoridades con poder de decisión. 2. La “desafortunada” coincidencia de la regulación simultánea de un sistema inacabado y confuso de competencias de los departamentos de la Administración General del Estado en políticas públicas de bienestar animal. 3. Introducción a los problemas generados durante la fase de confinamiento o fase previa al Plan de desescalada. 4. La ausencia de claridad por parte la autoridad con mayor número de competencias en la materia: la Nota Informativa del 24 de marzo de 2020 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 5. El confinamiento en la fase previa al Plan de desescalada de la pandemia: las cinco cuestiones intrínsecamente relacionadas con el bienestar equino descuidadas por las autoridades. 5.A. La alimentación del caballo (y la asistencia veterinaria). 5.B. Los desplazamientos de propietarios a cuidar de sus caballos en sus propiedades privadas y las actividades realizadas en las mismas. 5.C. Los centros e instalaciones ecuestres de alquiler o de acceso abierto al público. 5.D. El mantenimiento de los caballos en boxes cuando hay paddocks y capacidad de interacción en grupo es infligir malestar a un caballo. 5.E. El ejercicio (y otros cuidados) del caballo. 6. Las recomendaciones, guías y protocolos de agentes sociales y autoridades locales. 6.A. Las Recomendaciones de la Asociación de Veterinarios Especialistas en Équidos de España (AVEE). 6.B. El sector equino totalmente profesional (hipódromo y caballos de carreras). 6.C. El sector equino deportivo federado (competiciones hípicas y polo). (i). Régimen de aplicación al caballo de deporte federado durante estado de alarma y fases de desescalada de la pandemia COVID-19. La actuación de la RFHE. (ii). Caballos de polo. La actuación de la RFEP. 6.D. Centros de hípica municipales y privados. El ejemplo del Protocolo de bienestar equino de la Ciudad Autónoma de Ceuta. 6.E. Centros de acogida. La actuación de la Asociación Española de Veterinarios Municipales (AVEM). 7. Conclusiones.

Con el presente Nº 5 de JAL&IAWS se completa la trilogía de la Revista dedicada a los équidos. Han sido necesarios tres números para poder acoger la cantidad de solicitudes de publicaciones sobre el bienestar de animales de esta familia (*Equidae*: asnos, mulas, caballos y cebras). Muchas se han quedado en el tintero. Así, dada la situación generada por el derecho especial regulador de la pandemia COVID-19, al que se dedica la segunda parte de esta Nota editorial, se ha dejado de lado, de momento, la introducción a la regulación jurídica del derecho, sistematizadora del complejo entramado de normas de directa aplicación a los équidos, de todos los rangos imaginables. en el sistema de fuentes del Ordenamiento español [ estatal, autonómico y local, así como “vicarial” –de entes con poderes delegados tales como colegios profesionales o federaciones deportivas, que emiten normas y actos públicos; o de asociaciones o

entidades de acreditación o normalización técnica, con potestad de elaborar directrices o guías con estándares de derecho suave (*soft law*)], de la Unión Europea o de derecho internacional privado o público, recogido este último en tratados internacionales globales o regionales.

Otros temas sin tratar son el impacto del cambio climático, la zootecnia equina más allá de los estudios genéticos de razas, los productos zoonos para caballos y la regulación de sus mercados europeos e internacionales -o para los humanos sin avisar al consumidor que se trata de carne de caballo-,<sup>1</sup> las normas de bienestar de la producción ecológica, la regulación de los équidos en parques zoológicos, los équidos silvestres en la Red de Parques Nacionales de España y su comparación con otros parques nacionales en derecho comparado, cuestiones relacionadas con competencias profesionales (el conflicto sobre las competencias en materia de fisioterapia equina, por ejemplo), la dualidad de sistemas de localización de centros, más allá de la perspectiva ganadera (explotaciones *versus* núcleos o centros zoológicos) existente en España en muchos más sitios de los que aparenta la legislación básica estatal, el turismo ecuestre, el caballo como patrimonio cultural, etc., etc..

A partir del siguiente N° 6, la Revista debe volver al contenido original tras esta experiencia de números monográficos, sin perjuicio de que ciertamente los temas sobre bienestar y derecho aplicable a los équidos que faltan por tratar y que se publicarán sucesivamente en los siguientes números, o cualquier otro nuevo sobre équidos, tendrán obviamente cabida en cada número, aunque fuera ya de los tres números de la monografía, de la misma manera que el excelente artículo sobre caballos “silvestres,” “en libertad” y “abandonados” de Elena López Granadino, publicado en el N° 0 de lanzamiento de la Revista en 2017, forma ya parte del acervo de la misma.<sup>2</sup>

Respecto al contenido del presente N° 5, los dos artículos principales pretenden introducir a los lectores en dos campos muy novedosos que, además, tienen un potencial expansivo muy amplio, versando sobre dos de los posibles tipos legales de caballos existentes en España y a los que se presta muy poca atención: el caballo animal de compañía y el caballo silvestre o semisilvestre.

---

<sup>1</sup> En el próximo número 6 está prevista una recensión, ya entregada y revisada, de la obra de Glenn Taylor, acerca de la litigación que se produjo con motivo del fraude masivo de la comercialización de carne de caballos como carne de bovino: Glenn Taylor. 2019. *The Horse Who Came to Dinner: The First Criminal Case of Food Fraud*. Royal Society of Chemistry.

<sup>2</sup> Elena López Granadino. 2017. “Régimen jurídico de los caballos “silvestres”, “en libertad” y “abandonados”: la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2017 y sus efectos sobre el camino iniciado por el Real Decreto 676/2016, de identificación de equinos, para la modificación o derogación del obsoleto Reglamento de Reses Mostrencas de 1905.” *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinarios de Bienestar Animal / Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies - JAL&IAWS*. N° 4 (RI §419495).

En el primer caso se trata de una innovación de derecho comparado (Estados Unidos) que ha llevado la protección indirecta del caballo hasta su máxima expresión, ya que amplía el ámbito de la propia familia para considerar violencia de género o doméstica el maltrato intencionado del caballo de la pareja o esposa (artículo de Joanna Grossman). Contrasta en grado sumo este ejemplo con varias sentencias que en España, en cambio, desprotegen al animal maltratado cuando se produce esa situación al descuidar su atención por centrarla exclusivamente en la mujer (e hijos) víctimas de la violencia sin atender a su caballo y soporte emocional dañado o muerto, tratándole como si se tratase de cualquier otra cosa inanimada, propiedad común de la víctima con los miembros de su familia o patrimonio de la mujer o hijo. De ahí que en uno de los comentarios a sentencias de tribunales españoles se haya optado por incluir una nota sobre varias sentencias españolas en este mismo N° 5 (introducción de Verónica Sánchez Valdehita).

El segundo artículo, de Laura Lagos *et al.*, es de una gran importancia porque muestra cómo es perfectamente posible gestionar poblaciones de caballos silvestres o semisilvestres, en este caso del sur de Galicia, con metodologías cercanas a las de la fauna silvestre autóctona, prueba y evidencia de que en España se puede y debe el régimen especial que la Unión Europea ha renovado en junio de 2019 y que salvo Galicia, y a medias, ha sido objeto de renuncia y desprecio inexplicable (o al menos sin explicación alguna hasta la fecha) desde que dicho régimen excepcional existe en 2008, corriéndose grave riesgo de destrucción de un inigualable patrimonio natural y cultural español para siempre.

El grueso del N°5 se dedica, sin embargo a centrar la atención en tres protocolos que se han aprobado y empezado a aplicar en España en el primer semestre de 2020: el general de bienestar animal equino de la Unión Europea, aprobado en octubre de 2019 y recientemente traducido al español; el particular sobre parásitos aprobado por el Consejo Científico Europeo para el Control de las Parasitosis de los Animales de Compañía (ESCCAP); y el todavía más especial de caballos de tiro de carruajes turísticos, exclusivamente español; los tres protocolos o guías se han contextualizado en sus elementos comunes por la propia editorial y son presentados, respectivamente, por Miguel C. Llorca Miravet, por Aránzazu Meana Mañes / Francisco A. Rojo Vázquez / Guadalupe Miro Corrales y por Juan Antonio Vicente Báez. Y junto a ellos, se aporta un avance de hacia dónde caminan los protocolos internacionales en campos donde los anteriores (salvo el de parásitos), que son de mínimos, en aras del consenso, y por ello extremadamente útiles, todavía apenas han llegado; se introducen así los futuros protocolos basados en los "cinco dominios," en vez de en las célebres "cinco libertades,"

con un cuadro resumen de los mismos para su aplicación a los caballos, elaborado, en español y en inglés, por Cristina Wilkins desde Australia.

Los otros comentarios abordan nuevos enfoques, recientísimos, sobre las dificultades de las pruebas y peritajes de maltrato y sobre cómo una buena técnica jurídica puede superarlas (en este caso, la utilizada en su día por el Ministerio Fiscal de Valencia); técnica jurídica que, bien utilizada, también desarticula entramados informales que usualmente son invocados como excusa para “no abrir temas” que se estima que socialmente son difíciles de solucionar; en concreto el entramado de arrendamientos informales de caballos para El Rocío. Ambas sentencias, eso sí, todavía no firmes, al haber sido apeladas, muestran sin embargo metodologías nuevas de derecho penal ciertamente muy interesantes.

Finalmente, las tres reseñas se dedican a temas muy candentes de actualidad: la versión en lengua castellana del célebre libro de la experta mundial de reconocido prestigio, Lucy Rees, "Caballos en Compañía," que vio la luz en el mercado español justo a finales de 2019, y dos reseñas a importantísimos artículos de 2019 y 2020 que llevan camino, el primero, de Fages *et al.*, de revolucionar la comprensión de la evolución genética del caballo moderno, y la segunda reseña, en realidad de dos artículos, de Clémence Lesimple y de Martine Hausberger *et al.* respectivamente, permite al lector tener en cuenta las cautelas que se están adoptando por haberse ido quizás demasiado deprisa en dar por buenos indicadores o protocolos (AWIN, SEBWAT, etc) de bienestar equino cuya operatividad y funcionalidad real no parece del todo bien perfilada. Autores de las mismas son los expertos en los temas respectivos María Gómez Santos, Jaime Lira-Garrido y Eduardo Constantino Sánchez Blasco.

\*\*\*\*\*

La segunda parte de esta Nota Editorial está dedicada al examen de cómo se ha abordado la aplicación de todas las normas derivadas del régimen excepcional que se puso en marcha con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para hacer frente a la pandemia del COVID-19, afectó a los équidos, y sobre todo al caballo, en un periodo de tiempo (desde el 1 de marzo al 30 de junio, ya en la fase denominada de “Nueva Normalidad,” de “simple” crisis sanitaria, regulada por el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, en la que nos encontramos-).

No estima oportuno esta Revista pronunciarse acerca de algo que el propio Tribunal Constitucional se va a tomar al menos seis meses en examinar: si los clásicos límites por razones de salud/sanidad pública -que han existido desde siempre (incluso en las democracias radicales griegas que dotaron al ser humano de autonomía frente a la

colectividad social y sus dioses y nos sacaron del "mundo antiguo")-, son o no en un sistema constitucional moderno que ha sustituido y racionalizado el uso del poder, limitaciones que deben mirarse desde otras perspectiva ya que lo que antes, la libertad física de movimientos, podía controlar la cláusula de salud/sanidad pública (las clásicas e históricas cuarentenas) resulta que se encuentran ahora con el dato de que, desde diciembre de 1978, es un derecho fundamental consagrado en el artículo 17 de la Constitución.<sup>3</sup>

El debate obviamente llevará algún tiempo y tendrá las consecuencias que deba tener dado que se ha llegado a cuestionar que tenga sentido aplicar los estados de alarma, excepción y sitio previstos en los artículos 55 y 116 de la Constitución y regulados en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, para gestionar pandemias sanitarias pues si bien es obvio que se han restringido derechos fundamentales, es más, uno de los principales (la libertad física de movimientos), por lo que no tiene sentido alguno decir, como hace el Real Decreto 463/2020 que lo declaró que no hay restricción alguna de derechos fundamentales, y por ello habría no carece de lógica pensar que formalmente habría que haber declarado el estado de excepción, sin embargo el problema como ha señalado Cruz Villalón, está más relacionado con si se ha restringido en funcionamiento de otros órganos constitucionales o con relevancia constitucional en su gestión, y, desde la perspectiva de los derechos fundamentales,

“ocurre, sin embargo, que el estado de excepción, tal como nuestro ordenamiento lo configura, es expresión y respuesta a un conflicto político abierto. Sería concebible un estado de excepción superpuesto al de alarma en una situación de amplio desafío a este último, pero esto en modo alguno ha ocurrido, de tal modo que sería incluso injusto revestir con los caracteres de una emergencia de orden público unas medidas tan generalmente acatadas por la población.”

Es decir, pese a que la Constitución se ha puesto en práctica es fácil pensar que

“la dura realidad es que la presente emergencia es de una magnitud tal que difícilmente podríamos encontrarla acabadamente reflejada en ninguno de los estados de emergencia previstos, sea el estado de alarma, el de excepción o el de sitio.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Véase al respecto el Auto de 30 de abril de 2020. Igualmente, véanse los recursos de inconstitucionalidad nº 2054-2020 contra los Reales Decretos del estado de alarma y nºs 2035/2020 y 1813/2020 contra los Reales-Decretos-leyes, normas a las que haremos referencia inmediatamente más abajo. Debe tenerse en cuenta que sólo una vez antes se había pronunciado el Tribunal Constitucional sobre las condiciones que debe seguir los estados de alarma, en la Sentencia 83/2016, de 28 de abril de 2016.

<sup>4</sup> Pedro Cruz Villalón, Catedrático emérito de Derecho Constitucional. “La Constitución bajo el estado de alarma,” de publicado en El País, el 17 de abril de 2020. <https://twnews.es/es-news/la-constitucion-bajo-el-estado-de-alarma>. véase al respecto también, el número especial de la Revista El Cronista dedicado al tema, <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf>, o a las notas del Círculo Cívico de Opinión u otros similares, sin que ello implique

Pero, tratándose de un número de la Revista que cierra la trilogía monográfica sobre el derecho del bienestar animal aplicable a los équidos, hay un aspecto que sí toca al fondo la materia tratada en la misma: si las medidas adoptadas han supuesto una ausencia de bienestar irracional e innecesario en los caballos por desconocimiento del mínimo exigible para su salud y bienestar. Y por ello aprender de los éxitos y errores es esencial.

Y ello tiene especial importancia porque este periodo prácticamente coincidió con el de una nueva, confusa e inacabada distribución competencias de la Administración General del Estado en materia de bienestar animal, justo cuando todas las competencias fueron centralizadas por las autoridades delegadas en el artículo 1 y concordantes del citado Real Decreto 463/2020, es decir, por los Ministerios de Defensa, del Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y, sobre todo, para el resto de los Ministerios, por el de Sanidad, lo que en sí mismo complicó y generó disfunciones en un sistema de por sí complejo por ser la primera vez que el estado de alarma se aplicaba en España más allá de los pocos días en que estuvo en vigor a en diciembre de 2010 con motivo de la mal denominada “huelga salvaje” de los controladores aéreos.

Y es que, si bien en el periodo que se ha venido a denominar fase previa –la fase inicial de confinamiento regulada por el citado Real Decreto 463/2020 y endurecida por el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, cuando sólo los servicios esenciales pudieron prestarse presencialmente- fue significativa la incertidumbre derivada de la ambigüedad de las normas y de las diferencias de interpretación de las mismas por las fuerzas de seguridad del Estado y otros agentes de la autoridad y las autoridades locales mismas, la situación mejoró notablemente para el sector equino en las fases posteriores del "Plan para la Transición hacia una nueva normalidad," aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, el 28 de abril, y posteriormente con el paso del estado de alarma al de “simple” crisis sanitaria del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio.

## **1.- El complejo sistema derivado del derecho excepcional del estado de alarma y posterior estado de crisis sanitaria**

Como se acaba de señalar, el estado de alarma comenzó en 14 de marzo de 2020 y si bien acabó el 21 de junio está siendo continuado más por medio de un derecho

---

pronunciamiento alguno sobre la cuestión en este foro. O, para un análisis completo, César Cierco Seira Tomás Ramón Fernández Juan Ramón Fernández Torres Julio V. Gonzalez García José Luis Piñar Mañas Juan Alfonso Santamaría Pastor Ana I. Santamaría Joan Manuel Trayter Francisco Velasco Caballero (Coord. David Blanquer Criado). 2020. *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. Tirant lo Blanch.

también excepcional de estado de crisis sanitaria de “Nueva Normalidad” indefinidamente vigente por ahora.

Ello dio lugar a dos fenómenos.

El primero es el de una enorme cantidad de normas introducidas en el ordenamiento casi sin procedimiento administrativo no por tanto participación ni debate público (artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020) y el segundo una centralización casi total de autoridades con poder de decisión ya que las competencias se centralizaron en el Estado y dentro de éste en cuatro Ministerios y uno de ellos con competencias casi universales.

### *1.A. El derecho excepcional para combatir la pandemia COVID-19*

El conjunto de las normas de este extenso grupo normativo abarcó los siguientes grupos:

(i). El núcleo principal de este derecho excepcional es el constituido por los Reales Decretos reguladores del estado de alarma,<sup>5</sup> y los Reales Decretos-leyes<sup>6</sup> que fueron necesarios para excepcionar, modificar o ampliar normas con rango de ley para atender aspectos concretos de la pandemia, desde el primero, el 8/2020, de 17 de marzo, hasta el más reciente Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, regulador de la crisis sanitaria posterior a la finalización de dicho estado de alarma.

Constituyen un primer nivel de normas delimitadoras del marco de actuación.

En concreto, quedaron al margen de este derecho excepcional, ya desde el primero de los Reales Decretos (el 463, inmediatamente modificado por el 465), según el modelo italiano, básicamente (luego se entrará en el detalle) en su totalidad la alimentación de los animales y la asistencia veterinaria. Pero nada más que eso. Antes

---

<sup>5</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, completado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, primero que prorroga el estado de alarma (12 de abril); luego prorrogado sucesivamente por el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril (hasta el 26 de abril), por el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril (hasta el 10 de mayo), por el Real Decreto 514/2020 de 8 de mayo (hasta el 24 de mayo), por el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo (hasta el 7 de junio), y por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio (hasta el 21 de junio de 2020).

<sup>6</sup> Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, y restantes 13 reales decretos-leyes, hasta el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio. Con la excepción del 20/2020 que se aprovechó, utilizando la pandemia sólo como mera excusa según se admite expresamente en el apartado II de su preámbulo y en una frase del apartado III, para regular algo que nada tiene que ver con la misma, como es la renta mínima vital que de nuevo, aunque no lo parezca a primera vista, puede afectar a las profesiones que ya tenían problemas de incorporar personal laboral digno a la al trabajo en explotaciones en equinas.

de seguir, debe resaltarse que si bien el Gobierno fue sensible al modelo italiano y francés, al incluir expresamente entre las actividades no suspendidas las relacionadas con la cadena de la alimentación animal y la práctica veterinaria, fue en cambio insensible a los avisos de que el caballo, intrínsecamente por sus rasgos como especie, no puede estar encerrado en un box sin salir no ejercitarse.

La afección a su salud (riesgos de cólicos) y a su bienestar, así como el riesgo para los jinetes tras meses de inactividad, hacen de este animal de compañía un animal especial que exige el ejercicio como parte intrínseca al mismo, para la salud y la salud (eliminación de riesgos) de los humanos que con ellos se interrelacionan. No fue así y ello influyó de manera negativa la aplicación de este núcleo primero de normas a los caballos.

En cualquier caso, estas y otras muchas actividades que no aparecen listadas en el anexo del primer Real Decreto (el 463/2020) se podían prestar por los trabajadores y profesionales en determinadas condiciones sanitarias. Otras actividades (las que exigen por su propia naturaleza actuaciones en grupo o con aglomeraciones) quedaron prohibidas (y por tanto también si las mismas se llevaban a cabo con animales) o incluso si se practicaban de manera individual si dicha práctica se realizaba en espacios abiertos o públicos (actividades deportivas, educativas, espectáculos –hipódromos, mencionados específicamente entre las mismas- etc).

Cuando el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, endureció las condiciones en la fase más dura del confinamiento, limitando incluso la actividad laboral y de los profesionales a unas pocas actividades, las calificadas de esenciales en su anexo, ambas, alimentación y veterinaria, continuaron permitidas: punto 2 (para la alimentación animal)<sup>7</sup> y punto 10 (las de los centros, servicios y establecimientos de atención sanitaria a animales). Es decir, las dos actividades que en el Real Decreto 463/2020 se declaraban expresamente abiertas y no suspendidas, relacionadas con animales (alimentación y veterinaria) pasaron a ser esenciales cuando se paralizaron la práctica totalidad de las actividades privadas y profesionales. Nunca se suspendieron si se practicaban o llevaban a cabo de con mantenimiento de las condiciones generales sanitarias (mascarillas y guantes, desinfecciones, etc.).

(ii). Tanto estos Reales Decretos-leyes como Reales Decretos del estado de alarma dieron lugar a innumerables normas de desarrollo, normalmente Órdenes

---

<sup>7</sup> Pueden seguir trabajando: las personas que trabajan en las actividades que participan en la cadena de abastecimiento del mercado y en el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de bienes y servicios de primera necesidad, incluyendo alimentos, bebidas, **alimentación animal**, productos higiénicos, medicamentos, productos sanitarios o cualquier producto necesario para la protección de la salud, permitiendo la distribución de los mismos desde el origen hasta el destino final.

Ministeriales y un número casi incontable de normas o instrucciones interpretativas o informativas de las mismas.

(iii). Posteriormente, a partir del 28 de abril (mes y medio después de la declaración del estado de alarma) comenzó a promulgarse el conjunto de normas reguladoras de un proceso especial, en fases, de "desescalada" que a partir de lo dispuesto en la Comunicación «Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19», presentada el 15 de abril por la Presidenta de la Comisión Europea y el Presidente del Consejo Europeo, fue puesto en práctica por uno de los reales decretos de prórroga del estado de alarma (el Real Decreto 514/2020 de 8 de mayo) que dio cuenta del previo Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020, que aprobó el Plan. En éste el proceso se concibió de modo gradual, asimétrico, coordinado con las comunidades autónomas, y adaptable a los cambios de orientación necesarios en función de la evolución de los datos epidemiológicos y del impacto de las medidas adoptadas. El Plan fue remitido al Congreso de los Diputados el 29 de abril de 2020 en cumplimiento de lo previsto por la disposición adicional sexta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma.

Este denominado "Plan para la Transición hacia una nueva normalidad," aprobado, pues, el 28 de abril,<sup>8</sup> y sus cuatro fases (Fase 0, de preparación de la desescalada, Fase I o inicial,<sup>9</sup> Fase II o intermedia<sup>10</sup> y Fase III o avanzada<sup>11</sup>), también dio lugar a otros programas y normas, dictadas en paralelo a las de prórroga del estado de alarma.

En suma, además de la fase previa de confinamiento con dos normas esenciales la primera más flexible (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo), la segunda más dura (Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo), y de las cuatro fases de Plan, acabado el estado de alarma el 21 de junio, no terminó la crisis sanitaria sino que el Real Decreto-

---

<sup>8</sup> <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/planDesescalada.htm>

<sup>9</sup> Véase la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

<sup>10</sup> Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. La Fase 2 se reguló en la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, que, básicamente, al regular las actividades deportivas en el capítulo IX, permitió la apertura de las instalaciones deportivas cubiertas (artículo 42).

<sup>11</sup> Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

ley 21/2020, de 9 de junio, sobre la “Nueva Normalidad” indefinida ya en el tiempo, reguló el *statu quo* actual.

### 1.B. La centralización casi total de autoridades con poder de decisión

La autoridad para la toma de decisiones de todo este derecho excepcional quedó centralizada, durante el estado de alarma en el Ministerio de Sanidad, y otras tres autoridades delegadas (Ministra de Defensa y Ministros del Interior, y de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana),<sup>12 13</sup> aunque, tras articular la colaboración ciudadana y la de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales con las del Ministerio del Interior,<sup>14</sup> no se anularon del todo las potestades sectoriales adicionales de otros Departamentos y autoridades.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Artículo 4, (“Autoridad competente”), apartados.1 y 2, del Real Decreto 463/2020:

1. A los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno.

2. Para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad:

a) La Ministra de Defensa.

b) El Ministro del Interior.

c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

d) El Ministro de Sanidad.

Asimismo, en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los Ministros indicados en los párrafos a), b) o c), será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad.

<sup>13</sup> Artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020:

“Los Ministros designados como autoridades competentes delegadas en este real decreto quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Los actos, disposiciones y medidas a que se refiere el párrafo anterior podrán adoptarse de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso y deberán prestar atención a las personas vulnerables. Para ello, no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno.

<sup>14</sup> Artículo 5.1 del Real Decreto 463/2020:

Los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales quedarán bajo las órdenes directas del Ministro del Interior, a los efectos de este real decreto, en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

<sup>15</sup> Artículo 5.1 del Real Decreto 463/2020:

Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad

El principal problema que esta legislación ha planteado ha consistido singularmente a la casi imposibilidad de conocer con la seguridad y el detalle suficiente para evitar la ausencia de seguridad jurídica, esencia del sistema del Estado democrático de Derecho (artículo 9.2 de la Constitución), qué normas eran las exactamente aplicables a las distintas situaciones en las que las personas se relacionan con la especie animal de que se trate. Pero ya en estas fases sí hubo algunas normas específicamente dirigida a la práctica de la equitación (como la mención de los deportes practicados con animales a las que se hace referencia más adelante en el apartado dedicado al deporte de competición federado.

Pero antes de entrar en ello se hace necesario aclarar qué autoridades, además de las cuatro delegadas, tenían realmente competencias sobre la salud y el bienestar de los animales en general y de los équidos en particular.

## **2. La “desafortunada” coincidencia de la regulación simultánea de un sistema inacabado y confuso de competencias de los departamentos de la Administración General del Estado en políticas públicas de bienestar animal**

Por azares del destino, el momento en que se tuvo que hacer frente a la pandemia del COVID-19 con una centralización casi absoluta de las potestades administrativas en los cuatro citados ministerios, especialmente el de Sanidad, coincidió en el tiempo con el primer intento, desde la formación del nuevo Gobierno,<sup>16</sup> de clarificar la distribución, entre los muchos Ministerios creados, de las competencias en políticas públicas estatales de bienestar animal; y esta distribución de competencias se realizó obviamente, como es lógico, sin tener en cuenta la “nueva normalidad” sino que estaba pensada para una situación sin pandemia de COVID-19. Pero al ser totalmente nueva y necesitar los actores afectados contactar con las autoridades centrales para aclarar todo el complejo entramado de normas de la pandemia COVID-19 descritas en el apartado anterior, claramente contribuyó a la confusión al desconocerse qué autoridad exactamente se ocupaba de qué en dichas políticas de bienestar animal. Actores que, en la cuestión ahora tratada, la relación ser humano – caballo, necesitaban contactar a las autoridades, no sabían al cuál dirigirse al cambiar simultáneamente la distribución de competencias (y tampoco dichas autoridades conocían exactamente su papel o dudaban del mismo), defiriendo en sanidad (órgano carente de toda experiencia y conocimiento

---

competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5.

<sup>16</sup> Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

sobre estas políticas) las decisiones que deberían aquéllas haber contribuido a ayudar a tomar al Ministerio de Sanidad.

Los actores afectados que, al tener con los pies en la tierra, necesitaban ocuparse de los équidos, y en concreto, de los caballos (colegios profesionales de veterinarios y asociaciones de veterinarios equinos, centros de acogida de équidos abandonados, ganaderos de caballos, gestores de poblaciones de caballos silvestres o semisilvestres, centros ecuestres de todo tipo, instalaciones de educación de escuelas municipales o privadas de equitación-, federaciones deportivas...etc), se dirigían a quienes aparentemente tenían competencias pero las mismas no estaban nada claras. La ausencia de autoridad de “conexión,” como interlocutora válida, frente al Ministerio de Sanidad, realmente contribuyó, pues, a que no se aclararan cómo afectaban en concreto a los équidos las múltiples normas del derecho excepcional del estado de alarma. Ciertamente hubo excepciones tales como las de los actores dependientes del Ministerio de Defensa, una de las autoridades delegadas, que tiene numerosos centros en su sección de cría caballar, o los centros o actividades dependientes esencialmente del Ministerio del Interior -y de Hacienda- como son los hipódromos, o, finalmente, los vinculados al Consejo Superior de Deportes, es decir las dos federaciones de deportes con caballos; únicos ministerios cuyas competencias en materia de bienestar animal quedaron incólumes en esa reforma de la Administración General del Estado llevada a cabo durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020.

En suma, si ha sido compleja la regulación derivada del estado de alarma y posterior estado de crisis sanitaria, la situación se ha hecho mucho más compleja por la regulación simultánea en el tiempo de competencias de prácticamente la totalidad de los Departamentos que tradicionalmente se ocupan de las políticas públicas de bienestar animal,.

Las políticas de bienestar animal históricamente, hasta los meses de marzo a mayo de 2020, venían siendo atribuidas a los departamentos competentes en materia de:

- agricultura/ganadería (para animales de ganadería y, algo más amplia en cuanto a los animales abarcados, para la sanidad animal –aunque este campo no coincide con el de bienestar animal habiendo clara contradicción incluso en la categorización de los tipos de animales entre las leyes de Sanidad Animal de 2003<sup>17</sup> y la de protección de los animales de 2007<sup>18</sup>);

---

<sup>17</sup> Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad Animal <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-8510>

- justicia (para la regulación del estatuto jurídico de los animales, al ser un campo obvio del derecho civil, cuya legislación le compete a este Ministerio);
- medio ambiente/biodiversidad (para los animales silvestres);
- consumo/sanidad (para la regulación de las consecuencias de la ausencia de bienestar en la seguridad alimentaria, siguiendo el modelo competencial de la Unión Europea);
- comercio (exterior – cláusulas de bienestar animal del CITES);
- turismo/cultura (para fiestas de interés cultural), deportes (para caballos utilizados en la equitación como deporte);
- interior (para espectáculos públicos con animales);
- investigación y ciencia (para el bienestar de los animales utilizados en investigación de laboratorio, o *in situ* en la propia naturaleza; para la innovación en nuevas tecnologías –TIC- aplicables a la ciencia aplicada del bienestar animal).

En el nuevo sistema de distribución de competencias, aprobado entre marzo y mayo de 2020, justo antes y en medio del periodo estado de alarma, se estableció *ex novo* el nuevo sistema:

- El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que recuérdese, es el órgano de tutela del Consejo General de Colegios de veterinarios, mantuvo el 3 de marzo todas sus competencias, si bien, matización importante, “sin perjuicio de las competencias de otros departamentos ministeriales y conforme a las necesarias fórmulas de colaboración que se acuerden,”<sup>19</sup> que hoy por hoy no existen.
- El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el 28 de abril, regulado en plena pandemia,<sup>20</sup> no sólo mantuvo sus competencias en materia de animales silvestres sino que las amplió considerablemente al pasar a ser autoridad administrativa del CITES, por lo que la gestión de los centros de acogida de los animales confiscados, tradicionalmente atribuida a Comercio

---

<sup>18</sup> Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-19321>

<sup>19</sup> Artículos 2 3 y 4 del Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

<sup>20</sup> Artículo 9.1.j) y disposición transitoria séptima del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

desde que España ratificó dicho convenio, ha pasado a ser suya aunque de manera transitoria no las asume y estará por verse cuándo y cómo lo hace.

- Y, sólo cuatro días antes de la declaración del Estado de alarma, el 10 de marzo,<sup>21</sup> la Subsecretaría y la Dirección General de Derechos de los Animales del nuevo Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 asumieron las competencias exclusivamente políticas, y sin potestad administrativa alguna, pues
- a) las de "coordinación tanto con las comunidades autónomas y entidades locales, como con los agentes sociales y la sociedad civil para que se reconozcan y se respeten los derechos de los animales y su protección"<sup>22</sup> o de "coordinación tanto con las comunidades autónomas y entidades locales, Fiscalía General del Estado, administraciones públicas y el resto de entes del sector público estatal, como con los agentes sociales para que se reconozcan y se respeten los derechos de los animales y su protección"<sup>23</sup> no son ejercitables a fecha de hoy porque (i) no existen técnicamente hablando "derechos de los animales," sino sólo políticas públicas de bienestar o protección de los animales, y (ii) el Estado carece de potestades de coordinación de las políticas estatales y locales en esta materia. Los pocos casos en que algún Estatuto de Autonomía<sup>24</sup> o las leyes (sólo autonómicas) han hablado de tales "derechos de los animales" es en sentido figurado o ideológico y como fórmula de expresión de estas políticas, pues ninguna ha reconocido dichos derechos como realmente tales;<sup>25</sup> y

---

<sup>21</sup> Artículos 1.4.C) 2º, 8.3 y 10 del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

<sup>22</sup> Que atribuye a la Subsecretaría el artículo 8.3.r) del citado Real Decreto 452/2020.

<sup>23</sup> Que atribuye a la citada Dirección General el artículo 10.d) del citado Real Decreto 452/2020.

<sup>24</sup> Sólo el artículo 35 del Estatuto de Canarias conforme a su reciente reforma operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15138>, habla de tales derechos y lo hace condicionado a "los términos que se fijen por ley, de acuerdo con la Constitución y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea," que, por cierto, jamás ha hablado de tales derechos de los animales. El de Cataluña se limitan a los animales de ganadería y el de Andalucía a los silvestres, al estar el bienestar animal (no los derechos, que ni se mencionan) sólo incluidos como parte de las competencias de agricultura y de medio ambiente respectivamente.

<sup>25</sup> Se mencionan tales derechos la Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales, de **Principado de Asturias**, pero su título y artículo 1.2a) que también los menciona ("La presente Ley pretende hacer efectivos los siguientes fines: a) Alcanzar un nivel de bienestar de los animales adecuado a su condición de seres vivos, recogiendo derechos inherentes a esta condición) en realidad sólo articulan políticas de protección pues ningún derecho se reconoce, pese a esa dicción, a dichos animales que siguen siendo objeto de protección y no sujetos de derechos. La disposición adicional séptima del texto Decreto Legislativo 2/2008 de 15 de abril, en su versión actual, de **Cataluña** refundido de la Ley de habla (énfasis añadido) de un

si se entendiera limitada a la "coordinación de las políticas de protección o de bienestar de los animales," (no de derechos de los animales) sólo cuando una ley estatal general o básica otorgue al Estado la potestad de coordinar dichas políticas, podrán ejercitarse, pues la única existente con ese carácter general, la 32/2007, simplemente no atribuye al Estado coordinación alguna, sino más bien, a fecha de hoy, todo lo contrario, y el Tribunal Constitucional ha declarado innumerables veces que los decretos de distribución de competencias no pueden atribuir competencias nuevas ni a las Comunidades Autónomas ni al Estado, cuando sea necesaria una previa ley que complete el bloque de constitucionalidad (del que no forman parte las "distribuciones" internas, o "transferencias" a las Comunidades Autónomas, de competencias);

b) respecto de la otra potestad aparentemente administrativa, la de iniciativa normativa para incluir la protección de los derechos de los animales en el ordenamiento jurídico vigente,<sup>26</sup> ello permitiría a esa ley, efectivamente, si se acaba promulgando, bien atribuir al Estado, y por tanto a dicha Subsecretaría, la coordinación de las políticas de bienestar o protección de los animales conforme al sistema de distribución de competencias que en España se debería haber realizado hace años para completar el silencio de la Constitución (como lo han hecho los Estados descentralizados de toda Europa -Alemania, Austria o Suiza por ejemplo-),<sup>27</sup> pero es mucho más dudoso que la Subsecretaría, y ni siquiera

---

"Consejo Asesor sobre los Derechos de los Animales" pero la propia ley no reconoce derecho alguno a los animales, ya que como dice expresamente la disposición adicional decimotercera de trata de "conciencia[r] sobre respeto por la naturaleza y los animales, los cuales deben incluir necesariamente la instrucción sobre los **derechos y obligaciones de los propietarios o los poseedores de animales** y el **régimen de protección** de los animales" (y eso que Cataluña es la única parte España donde desde 2006, artículo 511,1,3 del Libro Quinto de su Código Civil, los animales no son cosas). El preámbulo de la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la **Región de Murcia** habla de "derechos que deben ser garantizados a estos animales" pero luego el articulado de la ley no se les da derecho alguno sino que establece obligaciones frente a la propia Comunidad Autónoma, no frente a los animales, de los propietarios o poseedores de los mismos. Y el caso más curioso es el de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la **Comunidad de Madrid** cuyo preámbulo dice, refiriéndose a su ley anterior, que dicha Comunidad fue "... la pionera en regular esta materia con la promulgación de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos, cuando recogiendo el sentir social de aquellos momentos por los derechos de los animales, el maltrato y el abandono, supo trasladar este sentir a una norma con rango de ley," cuando dicha Ley 1/1990 no mencionaba para nada dichos derechos de los animales.

<sup>26</sup> Que atribuye a la Subsecretaría el artículo 8.3.p) del citado Real Decreto 452/2020.

<sup>27</sup> Véase Enrique Alonso García. 2018. "El marco constitucional de las políticas públicas inimaginables en 1978. (realidad virtual, recursos genéticos y sentiencia de los animales)." § 162 de *España Constitucional (1978-2018) Trayectorias y Perspectivas*. Vol. III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Benigno Pendás García (dir.), Esther González Hernández (coord.). Pgs. 2443-2464. ---- 2010. "El bienestar de los animales como seres sensibles-sentientes: su valor como principio general, de rango constitucional, en el derecho español." 2010. En Juan Alfonso

ese Ministerio, tenga potestad exclusiva para reconocer algún tipo de derechos a los animales pues en esa misma fecha de 10 de marzo quedó salvaguardada la potestad legislativa en la materia del Ministerio de Justicia,<sup>28</sup> dado que cualquier medida en ese sentido, salvo que se quiera que sean los animales sean a la vez cosa y no-cosa, supone que hay que modificar el Código Civil (y el Código de Comercio) pues, siendo "cosas," no pueden tener derechos los animales. Cuestión distinta es que el propio Gobierno interprete que el Ministerio de Justicia ha dejado de tener competencia sobre la legislación civil y mercantil en esta materia, lo cual sería un auténtico riesgo pues los españoles pasaríamos por primera vez desde las revoluciones liberales de principios del siglo XIX a tener un estatuto personal como ciudadanos libres dependiente de cargos de rangos inferiores de las distintas administraciones públicas y siendo ajeno a ese estatuto el Ministerio de Justicia (la delimitación del estatuto como persona y ciudadano *versus* los de otros ciudadanos, que consagraron las revoluciones francesa y estadounidense de finales del siglo XVIII respecto de la propiedad privada o la relación con las cosas/otros seres, venido desde entonces siendo regulada por los Códigos Civiles y de Comercio, siendo además exigible la intervención de la Comisión General de Codificación que desde 1843 se encarga de asegurar la calidad técnica de las leyes que salvaguardan ese estatuto personal); ello salvo que se quiera mantener la esquizofrenia de que mientras para el derecho administrativo los animales no son cosa, sí lo son para el derecho civil (ante un Ayuntamiento mi perro no es una cosa pero ante la comunidad de vecinos sí lo es; un perro abandonado es de quien decide acogerlo y cuidarlo según el Código Civil, pero según el Ayuntamiento eso es ilegal y debe entregarlo al centro de acogida.. etc. etc..). Es una esquizofrenia que hoy tenemos en España<sup>29</sup> y que tiene harta a la ciudadanía y por eso la

---

Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Kluwer.Pgs. 1427-1510.

<sup>28</sup> Artículos 1.1 y 10.1.k) que incluye "el impulso de los proyectos legislativos del departamento en materia civil, mercantil, procesal y penal procedentes de encargos a la Comisión General de Codificación" del Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia y se modifica el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio.

<sup>29</sup> El caso más curioso es el del artículo de la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales de Canarias (todavía vigente y que no reconoce derecho alguno a los animales al ser su Estatuto vente muy posterior como se ha visto) que para regular el abandono en su artículo 16.1 dice que "a los efectos de esta Ley se considerarán abandonados los animales domésticos o de compañía que carezcan de dueño o éste no pueda ser conocido o localizado . . . sin perjuicio de las normas propias del Derecho Civil" que dicen exactamente lo contrario a lo que se regula en ese artículo.

sociedad española recama esa futura ley; o, finalmente, salvo que se decida seguir llamando "derechos de los animales," tergiversando ideológicamente el lenguaje, a lo que no son tales sino políticas públicas de bienestar o protección de los animales, ... cuestiones todas ellas que no se empezarán a aclarar mientras no se publique por ese Ministerio (o conjuntamente con el de Justicia u otros) a consulta previa, preceptiva e ineludible desde octubre de 2016, sobre el contenido que a juicio de la ciudadanía tendría que tener la hipotética reforma legal.<sup>30</sup> De momento se trata sólo de competencias bien de éste y/o de varios departamentos para ejercerlas, en su caso, en el futuro, una vez se apruebe la futura, y anunciada desde hace años, ley estatal, general o básica, de protección, de bienestar o derechos de los animales.

En suma, salvo las competencias sobre espectáculos públicos del Ministerio del Interior y Comunidades Autónomas limitado al caballo de carreras, o las del Consejo Superior de Deportes, limitado al caballo de competiciones deportivas y al caballo de polo, confirmadas en las fases de desescalada de la pandemia, que parecen inamovibles,<sup>31</sup> el resto de determinación de quien es la autoridad competente en el Estado estaba pendiente, y sigue, pues, por decidir. No conociéndose las competencias propias de cada departamento ministerial en situación de normalidad, acabado el estado de alarma y la crisis sanitaria todavía vigente mientras dure la aplicación del Real Decreto-ley 21/2020, difícilmente se podía pretender la asunción de funciones de interlocución con las autoridades sanitarias.

No es de extrañar que aunque muchos actores se aventuraron a hacer su interpretación de las normas, o simplemente a hacer recomendaciones del mínimo de cuidados que deberían prestarse a los caballos, la total ausencia de directrices del Ministerio de Sanidad diera lugar a normas y aplicaciones algo erráticas sobre la materia.

### **3. Introducción a los problemas generados durante la fase de confinamiento o fase previa al Plan de desescalada**

---

<sup>30</sup> Véase el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno, en la redacción dada al mismo con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

<sup>31</sup> Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte.

La mayor confusión provino de que el Real Decreto 463/2020 y subsiguientes antes descritos, hasta las fases 1 y 2 de la desescalada, no aclaraban muchos de los extremos que el cuidado ordinario o normal de caballos supone.

No se supo por las autoridades cómo abordar cinco temas esenciales para su bienestar y por tanto hubo normas confusas y contradictorias para los ciudadanos que, sin embargo, eran sabedores de cuál era la conducta adoptar correcta desde la perspectiva el bienestar animal pero no la encontraban por ningún lado por lo que se arriesgaban a ser sancionados o incluso impedidos de prestar esa asistencia al animal (o ello dependía de con qué agente concreto de la autoridad se encontraban en el camino o cuando las estaban realizando). Las cinco áreas identificadas como de mayor confusión fueron las siguientes:

a) cómo y cuándo come el caballo, y cuántos desplazamientos diarios son mínimamente necesarios para asegurar su alimentación correcta pues el caballo, salvo excepciones, no convive en el domicilio familiar y pequeño terreno circundante;

b) si los titulares de los équidos, más allá de los profesionales por ellos contratados, tienen derecho a alimentarles y a prestarles el tratamiento veterinario adecuado que determine el correspondiente veterinario profesional: el problema del “cierre total” de los centros e instalaciones ecuestres salvo a profesionales.. ¿negó (o no) el derecho de quienes conviven y tratan con esos animales como propietarios que son de los mismos a relacionarse con ellos y asegurar su salud y bienestar?;

c) cómo distinguir entre domicilio sin desplazamiento y con desplazamiento pues puede haber dos domicilios diferentes para un animal de compañía como lo es el caballo; ni tampoco estaba claro y se desconocía qué actividades están permitidas en el domicilio propio y entorno privado circundante cerrado a terceros, espacio privado y no público, pues las normas del confinamiento pensaban en domicilios urbanos y no en espacios abiertos privados, distantes del domicilio, que es donde suelen estar los caballos;

d) si mantener un caballo en un box cuando hay paddocks y capacidad de interacción en grupo es o no maltrato a un caballo;

e) no saber distinguir entre ejercicio absolutamente necesario del caballo doméstico por motivos de salud y bienestar y la práctica recreativa o deportiva, ni cuál es el mínimo de cuidado que necesita un caballo más allá del movimiento y mínimo de ejercicio.

Estas cinco cuestiones configuraron el campo más “oscuro” y que durante el confinamiento dio lugar a que lo que estaba permitido en muchos sitios no lo estuviera en otros, siendo además sancionable realizarlo, o a que según los agentes de autoridad

observando la actividad algo estuviera prohibido y era constitutivo de infracción mientras para otros agentes era una actividad deseable y permitida.

Y el problema se agravó por no saberse a qué autoridad contactar para que se aclararan mediante normas interpretativas cuestiones cuya respuesta a esas cinco dudas era muy fácil, casi obvia, para los propietarios de caballos y para los profesionales del sector que en general mostraron consenso total en la solución adecuada a estas cuestiones.

El problema más que la respuesta a estas cuestiones fue la ausencia de autoridad pública para prestar oído a los mismos y dar una respuesta unívoca fácil de articular y comprensible para los agentes de la autoridad, si hubiera habido un mínimo de diálogo. Una cosa es que la situación dramática para los ciudadanos afectados por la pandemia siempre debió ser el foco de atención absolutamente prioritario, lo que nadie discute, y otra bien distinta que por desconocimiento y falta de coordinación y diálogo entre autoridades hubiera descuidos graves y totalmente innecesarios en la aplicación de los mínimos de bienestar a los caballos y ausencia de la más mínima seguridad jurídica en estas cuestiones para sus propietarios y los actores del sector.

El análisis que se hace a continuación sólo tiene un objetivo: aprender de los éxitos y errores habidos para tener más claro qué debe hacerse en el futuro ante una situación similar.

#### **4. La ausencia de claridad por parte la autoridad con mayor número de competencias en la materia: la Nota Informativa del 24 de marzo de 2020 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación**

Antes de entrar a exponer la solución adecuada que se dio o debió darse a esas cinco cuestiones, debe reseñarse que, al ser la alimentación y el cuidado veterinario (y la prohibición de actividad en los hipódromos) lo único que en el Real Decreto 463/2020 hacía referencia a los animales (y a los caballos explícitamente lo último), dicha ambigüedad y falta de precisión obligó al Ministerio que, aunque tiene pendiente instrumentar los acuerdos de colaboración con otros departamentos y autoridades, como antes se ha visto, era el que venía históricamente ejerciendo la totalidad de competencias sobre los caballos. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

publicó, efectivamente, una Nota Informativa a los diez días, acerca de cómo debía interpretarse la actividad “ganadera” durante el estado de alarma.<sup>32</sup>

Se trató de un documento de al menos aparente importancia, incluso clave, para guiar al sector, pues siempre se ha interpretado la “ganadería” como todo lo que tuviera que ver con esta especie, no ya en bienestar animal, sino en cualquier otra actividad relacionada con la misma, salvo cuestiones muy excepcionales como los controles antidoping y los de forma física de las carreras de caballos y algunas competiciones deportivas –las federadas-.<sup>33</sup> Son, por ejemplo competencias de ganadería, más allá de la agroalimentaria de la trazabilidad y aseguramiento del mercado de carne de potro, cuestiones tales como el transporte de ida y vuelta a todo tipo de competiciones, incluso las organizadas por la Real Federación Hípica Española (en adelante RFHE) u otras territoriales, o internacionales,<sup>34</sup> el fomento de las carreras de caballos, otras competiciones no sometidas a las reglas del Consejo Superior de Deportes, tales como los concursos morfológicos o las competiciones de caballos jóvenes de razas protegidas, los centros de educación ecuestre, la zootecnia de caballo de deporte español y de las razas “integradas” típicas de las competiciones,<sup>35</sup> o la reglamentación de todo tipo de identificación y de inscripción de explotación equina; lo cual implica que en su implementación autonómica suelen ser las consejerías de agricultura las competentes.

Sin embargo, con independencia de no contener norma alguna de bienestar no ya para el sector equino sino tampoco para ningún tipo de animal, quedó inmediatamente diluida la potencialidad de dicha Nota Informativa en y una ambigüedad todavía mayor, pues la Nota no tenía por objeto la “ganadería” sino sólo la ganadería productora de alimentos:

---

<sup>32</sup> Véase la Nota Informativa sobre la Aplicación del Real Decreto de Estado de Alarma en el Sector Agrícola, Ganadero y Pesquero de 24 de marzo de 2020: <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/nota-informativa-sobre-la-aplicaci%C3%B3n-del-real-decreto-de-estado-de-alarma-en-el-sector-agr%C3%ADcola-ganadero-y-pesquero/tcm:30-536666>

<sup>33</sup> Véase Ramón Terol Gómez. 2019. "La lucha contra el dopaje en las carreras y competiciones de caballos. El complejo e inacabado y continuamente postpuesto régimen jurídico español." *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinarios de Bienestar Animal / Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies - JAL&IAWS*. Nº 4 (RI §421778).

<sup>34</sup> Véase Real Decreto 638/2019, de 8 de noviembre, por el que se establecen las condiciones básicas que deben cumplir los centros de limpieza y desinfección de los vehículos dedicados al transporte por carretera de animales vivos.... <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-16637>

<sup>35</sup> Véase el Real Decreto 45/2019. Real Decreto 45/2019, de 8 de febrero, por el que se establecen las normas zootécnicas aplicables a los animales reproductores de raza pura, porcinos reproductores híbridos y su material reproductivo, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-2859>

**La producción** agrícola, **ganadera** y acuícola, así como la actividad pesquera, la transformación de productos agrarios y pesqueros, los centros o clínicas veterinarias, el transporte y la distribución de alimentos, así como su comercialización a través de la venta minorista al consumidor, **forman la cadena de abastecimiento alimentario cuya actividad debe garantizarse en la situación de estado de alarma.** Esto implica que debe mantenerse no solo la actividad de las empresas agroalimentarias en su conjunto, incluidas las explotaciones agrícolas, ganaderas, acuícolas y la actividad pesquera, sino también la de las empresas que, a su vez, les suministran los insumos necesarios para su funcionamiento.

Por tanto, se centraba en asegurar el funcionamiento de la cadena alimentaria desde la granja a la mesa estando permitidos todos los desplazamientos necesarios a diario del profesional o trabajador sin perjuicio de que “los titulares de explotaciones ganaderas debían cumplir estrictamente los protocolos de las autoridades sanitarias para la prevención y protección contra el COVID-19 en sus lugares de trabajo, disponiendo de los medios y de las medidas organizativas necesarias para ellos y para sus trabajadores,” y, aunque no existía obligación alguna de acreditar la situación, la propia Nota informaba de que algunas organizaciones o entidades, de manera voluntaria –no las autoridades competentes en materia de agricultura-, habían venido facilitando modelos para sus asociados que podían ser útiles para facilitar la justificación del desplazamiento en caso de que así fuera requerido por la autoridad competente.

En general, pues, los caballos dedicados a trabajos relacionados con la producción agrícola o ganadera pudieron seguir cumpliendo sus funciones (por ejemplo apoyo a la conducción de reses) pero sobre todo, las actividades que pudieron seguir realizándose fueron las relacionadas con los caballos de producción de carne o “caballos de abasto”. Dada la importancia del sector equino como productor de carne<sup>36</sup> ello ciertamente es relevante pues la economía de dicho sector no sólo implica al cuidado del caballo de abasto en la explotación misma sino que implica otras actividades tales como el servicio de sementales (traslado de sementales y traslado de semen para cubrir yeguas para la producción de potros para carne de determinada calidad, aunque algunas comunidades o centros paralizaron incluso el dicho servicio “de paradas” y la actividad se limitó al de traslado de semen por mensajería, pero naturalmente con lo que ello conllevaba adicionalmente: extracción de semen, pruebas de laboratorio etc). Y por supuesto el cuidado de las yeguas y sementales , como la alimentación al menos dos veces al día, curarlos, moverlos para evitar cólicos [ciertamente traslado al prado o paddock y cuerda o caminador, arreglar cascos, desparasitar, vacunar, limpiar camas,

---

<sup>36</sup> Véase el informe sobre el sector equino en cifras de mayo 2019. [https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/indicadoreseconomicossectorequino2018comentarios\\_tcm30-420793.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/indicadoreseconomicossectorequino2018comentarios_tcm30-420793.pdf)

mantener operativas las instalaciones: bebederos, cercados, cercados eléctricos, segar la hierba para empacar para todo el año, abonar, desbrozar, aplicar herbicidas en las zonas en las que fuera necesario, en su caso,..., todas estas actividades para yeguas, sementales y potros quedaron autorizadas y no se vio limitada la actividad que pudiera afectar a su bienestar.

Por tanto, la inmensa mayoría de los propietarios de instalaciones se ampararon en esta actividad pero... ¿sólo las que de alguna forma estaban involucradas en la contribución al mercado agroalimentario? Eso parece.

Ciertamente el Ministerio podía y debía haber sido más preciso pues cuanto se ha listado procede de sondeos en la industria pero en todas estas decisiones se adoptaron estas decisiones simplemente amparados en la Nota Informativa.

Pero también lo es que otras actividades se siguieron llevando a cabo al amparo de la que se trataba de ganadería. Así, por ejemplo, en lo relacionado con la zootecnia, siguieron funcionando los laboratorios de genética para análisis de marcadores genéticos para control de filiación y los centros cualificados que hacen las valoraciones genéticas.

Otras quedaron suspendidas. Por ejemplo, en este año 2020 los calendarios de las pruebas de selección de caballos jóvenes, que no son competencia de la RFHE ni del Consejo Superior de Deportes, se tuvieron que adaptar a la situación de la pandemia COVID-19, por lo que se espera que, aunque tarde en el calendario, se lleven a cabo algunas pruebas para recoger los rendimientos, aunque no las previstas inicialmente, y se celebraran a puertas cerrada y con control de aforos, siguiendo las normas y protocolos al uso para la celebración e competiciones a las que luego se hará referencia.

El nuevo Comité de Nacional de Zootecnia (regulado en los artículos 7 y sobre todo el 25 del citado Real Decreto 45/2019) sí pudo celebrar su tercera sesión (las dos primeras fueron en julio y noviembre de 2019) el 20 de mayo de 2020 y entre otras cosas rechazó la creación de una nueva raza selecta: el caballo de la montaña asturiana, que no fue aceptado como raza pura ni diferenciada del resto de poblaciones (y que nada tiene nada que ver con el Asturcón), de una población equina de aptitud cárnica cruzada y con escaso censo, que existe en la montaña de Asturias, que es tipo Hispano-Bretón o Burguete, con las que parece que hay poca distancia genética según los estudios presentados.

Tampoco se pudieron celebrar obviamente los concursos morfológicos competencia no de la federación sino de las Asociaciones de ganaderos y las consejerías de agricultura de las Comunidades Autónomas.

Es más, el silencio de la Nota Informativa acerca de caballo como animal de compañía o animal de producción de rentas (prestador de otros servicios distintos del de

abastecer de carne al mercado) hizo que los cuidados y actividades relacionadas con los mismos quedaran todavía en un limbo más pronunciado en concreto respecto de las cinco actividades a) a e) antes enunciadas, lo que se examina a continuación. Y desde luego las únicas ayudas al sector para paliar los efectos de la pandemia se han otorgado al bovino y ovino

## **5. El confinamiento en la fase previa al Plan de desescalada de la pandemia: las cinco cuestiones intrínsecamente relacionadas con el bienestar equino descuidadas por las autoridades**

### *5.A. La alimentación del caballo (y la asistencia veterinaria)*

Diversos artículos del Real Decreto 463/220 permitían expresamente todo tipo de servicios y desplazamientos relacionados con la alimentación animal 10.1 para locales y establecimientos minoristas de alimentos para animales de compañía; artículo 15.1.b) para establecimiento de corredores sanitarios para permitir la entrada y salida de personas, materias primas y productos elaborados con destino o procedentes de establecimientos en los que se produzcan alimentos, incluidas las granjas, lonjas, fábricas de piensos para alimentación animal y los mataderos; y el artículo 7.1.a) para los desplazamientos para la adquisición de alimentos; todos ellos, con redacción más o menos afortunada, eran muy claros.

Una de las actuaciones más llamativas es la interpretación cuyo origen se desconoce por la cual algunas policías locales decidieron que sólo se podía ir una vez al día a alimentar a los caballos. Por poner un ejemplo de la policía local de un municipio de Málaga, cuyo nombre se omite no ya por la norma absurda sobre alimentación de caballos sino por otras relativas a otros animales, en el apartado relativo al "cuidado de animales en parcelas" señalaba que "el desplazamiento a huertos y parcelas para la alimentación de los animales deberá limitarse a esa función, únicamente desde el domicilio hasta esa parcela, por el camino más directo y COMO MÁXIMO UNA VEZ AL DÍA" [énfasis en el original ]. Esta extralimitación la interpretación del Real Decreto 463/2020 en lo que al cuidado de los caballos se refiere, que también su produjo en otros municipios alejados de Andalucía, no es sino el fruto de la ignorancia. Desde luego el artículo 5.2 del citado Real Decreto 643/2020 en que se ampara esa orden no dice eso en absoluto. Sin ir más lejos basta con observar uno de los protocolos a los que luego se hará referencia, el de la Asociación de Veterinarios Especialistas en Équidos de España (AVEE) para comprender que los caballos: "Necesitan ser alimentados y supervisados 2

veces al día por su propietario o encargado, ajustando dicha alimentación a la nueva situación de reducción de ejercicio." Sobra todo comentario. La nutrición durante horas u no de golpe para los équidos forma parte de su esencia misma. Por supuesto la disponibilidad permanente de acceso a agua es casi igual o más importante.

Tanto, que prohibir los desplazamientos para alimentarlos es ya realmente grave. Por ejemplo, por seguir en la misma provincia, varios veterinarios en la zona de Málaga hicieron llegar sus quejas de que propietarios de caballos no habían podido atender a sus caballos porque las autoridades no les dejaban salir del término municipal o provincia cuando estaba en una región, donde las de Cádiz, Málaga, Sevilla, o Cádiz, Sevilla, Huelva están a distancias de apenas unos kilómetros; la necesidad de instrumentar permisos especiales de desplazamiento o de fijar las distancias en kilómetros y no por términos municipales o límites provinciales, no parece que suponga riesgos especiales de contagio como para sacrificar la alimentación de los animales. El artículo 7 ("Limitación de la libertad de circulación de las personas"), apartado 6, el Real Decreto 463/2020 habilitó al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública, con el alcance y ámbito territorial que específicamente se determine.

Por lo demás, aunque este apartado se ha dedicado a la alimentación, debe quedar claro que el otro supuesto de actividad sometida a libertad total prestación y de movimientos fue el de la atención veterinaria (a los artículos antes citados del Real Decreto 463/2020 relacionados con la alimentación de animales hay que añadir, pues, el artículo 10.1, para centros o clínicas veterinarias; y el artículo 7.1.b) para los desplazamientos para la prestación de servicios sanitarios).

Y también se adelanta ya que estas dos actividades y equipamientos fueron calificadas de esenciales cuando el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, endureció las condiciones en la fase más dura del confinamiento. No varió un ápice, pues, en principio la legislación de excepción aplicable a las mismas. Pues constaron expresamente en dicho Real Decreto-ley 10/2020, en el anexo, punto 2 (pueden seguir trabajando: las personas que trabajan en las actividades que participan en la cadena de abastecimiento del mercado y en el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de bienes y servicios de primera necesidad, incluyendo alimentos, bebidas, alimentación animal, productos higiénicos, medicamentos, productos sanitarios o cualquier producto necesario para la protección de la salud, permitiendo la distribución de los mismos desde el origen hasta el destino final) y punto 10 (las de los centros, servicios y establecimientos de atención sanitaria a animales). Es decir, las dos actividades que en el Real Decreto 463/2020 se declaraban expresamente abiertas y no

suspendidas, relacionadas con animales (alimentación y veterinaria) pasaron a ser esenciales cuando se paralizaron la práctica totalidad de las actividades privadas y profesionales. Nunca se suspendieron

*5.B. Los desplazamientos de propietarios a cuidar de sus caballos en sus propiedades privadas y las actividades realizadas en las mismas*

Otro de los problemas generados por la indefinición y ambigüedad de las normas fue el de no aclarar que, tratándose de llevar alimento y asegurar bebida o ver su estado sanitario por si necesita asistencia veterinaria, el propietario puede, es más, debe, so pena de incurrir en delito de maltrato animal, desplazarse al lugar donde el caballo esté localizado si es de su propiedad. El caballo en España y en otros países de la Unión Europea puede ser animal de compañía (es más, en la inmensa mayoría de los casos lo es, aunque incluso muchos veterinarios equinos no lo saben todavía) según el Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino, pues su artículo 2 hace años que dejó bien claro que pueden ser “a) silvestres o semisilvestres, b) domésticos de producción, o c) **domésticos de compañía**.”<sup>37</sup>

Y puede serlo sin necesidad alguna de que conviva en el domicilio de la familia propietaria del mismo pues muy pocos españoles pueden permitirse el lujo de vivir en fincas con varios edificios dedicando uno de ellos para su o sus animales de compañía.

Normalmente estos animales están en lugares cercanos, muy cercanos, al domicilio familiar. Y que el lugar tenga que estar registrado como explotación equina y ganadera en el Registro general de explotaciones ganaderas (REGA) no disminuye un ápice esa condición.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-11344>

<sup>38</sup> Véase el apartado 2 del artículo 1 del Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-6426>. Dispone el mismo que: “No se aplicará a los animales de compañía, a los animales domésticos, ni a la fauna silvestre, tal y como se definen en los apartados 3, 4 y 5, respectivamente, del artículo 3 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, salvo a aquéllos que entren en el ámbito de aplicación de la normativa básica de ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal del sector equino.” Y, como se ha visto, el équido de compañía está sometido a dicha regulación por el Real Decreto 804/2011 citado en la nota anterior.

La confusión proviene de que los departamentos competentes por la materia, y desde luego el Ministerio de Sanidad, desconocen que para sus propietarios (la familia en su conjunto, aunque en el caso del estado de alarma los desplazamientos no pueden serlo de toda ella sino sólo individuales) el caballo es animal de compañía. Si es de producción ya hemos visto que la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y alimentación permitía el acceso ilimitado. Pero, ¿y si es un animal de compañía como ocurre con la gran mayoría de la cabaña equina {y desde luego de casi la totalidad de los centros ecuestres que alquilan espacios para animales de compañía, aunque esta cuestión se trata en el epígrafe siguiente]?

El problema, pues, proviene de que, estando a alguna distancia el lugar de residencia del caballo y el del ser humano del que es animal de compañía, los propietarios, como suelen hacer cotidianamente, tenían que desplazarse para cumplir con ambas obligaciones y paradójicamente, entendían erróneamente los agentes y algunas autoridades locales que el Real Decreto 463/2020 limitaba los desplazamientos a “c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial y d) Retorno al lugar de residencia habitual.” Y, por tanto, parecía estar limitada a los profesionales encargados de cuidar de los caballos, que se acentuó, sin base legal, con el endurecimiento de los confinamientos al regular el estatuto de los trabajadores o profesionales podían cumplir con los servicios esenciales (no los propietarios, al parecer).

Nada más erróneo sin embargo. Y en general el sentido común predominó. Pero los propietarios circulaban siempre bajo la amenaza de la restricción de movimientos o de incurrir en infracción sancionable por no ser la norma precisa. La situación fue parecida a la indefinición de la norma “ganadera” que antes se ha visto.

Y la cuestión más dudosa ese suscitaba cuando el propietario o miembro de la familia se desplazaba a la explotación (residencia de este animal de compañía) y en ésta ya había cuidadores profesionales que o bien vivían allí o se desplazaban a trabajar allí.

Pero, partiendo de que la realidad es que el Real Decreto 463/2020 y el Real Decreto-ley 10/2020 permitían sin limitación alguna a toda persona los desplazamientos para llevar alimentos a los animales y para prestar (o prevenir) asistencia veterinaria. Basta para ello leer el citado artículo 7.1 completo del Real Decreto 463/2020,<sup>39</sup> lo cierto

---

<sup>39</sup> Artículo 7. Limitación de la libertad de circulación de las personas.

1. Durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada:

a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.

b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.

es que, pese a posibles interpretaciones los propietarios y empresarios empleadores o contratantes de esos servicios siempre podían trasladarse allí individualmente para cumplir esas funciones.

Una cuestión similar pero que de nuevo dio lugar a inseguridad es la del ámbito del espacio privado *versus* el del abierto o público. La interpretación más común de las medidas derivadas del Real Decreto 463/2020 tal y como quedó perfilado por el 465/2020, de 17 de marzo varios días después, es que la limitación de actividades y desplazamientos no prohibidos en el anexo pero tampoco exceptuadas en el articulado impedían actividades tales como ir al campo o a lugares sin tránsito de personas, al no ser transitables las vías públicas, realizar actividades en zonas comunes de una urbanización o comunidades de propietarios, tales como patios, terrazas comunes o salas de juntas, realizar actividades en la calle misma, ni tampoco pasear por el campo, la playa o lugares lejanos a la ciudad por ser vías o espacios de uso público; es más salir a pasear en sí mismo tampoco estaba exceptuado (esencialmente al modificarse el Real Decreto 463/2020 por el 465/202).

Pero en los recintos privados cerrados a terceros nada impedía realizarlas. Es obvio que la enseñanza, la actividad recreativa, la deportiva individual, en el propio domicilio y propiedad privada circundante (jardines o fincas totalmente cercadas y con prohibición de acceso y paso a terceros), podían realizarse pues en ningún momento se limitó el “quédate en casa” a la parte residencial de las edificaciones.

La realización en fincas privadas sin acceso de terceros (practicadas individualmente eso sí) y sin necesidad de desplazamientos o incluso habiéndose desplazado para proporcionar alimentos o cuidados preventivos o curativos de la salud del caballo, parece obvio que podían llevarse a cabo.

Ello no obstante, por algunos agentes de la autoridad se interpretó que en un espacio privado su titular tampoco podía llevarlas a cabo aunque guardara el distanciamiento social y el resto de material sanitario y lo realizara individualmente si dicha actividad era observable desde la calle o vía pública. Se tiene constancia de que la mera visualización de actividades de monta por agentes desde fuera de la propiedad los llevó inevitablemente a avisar de un hipotética y nada clara ilegalidad o incluso a ordenar que cesara la actividad.

- 
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
  - d) Retorno al lugar de residencia habitual.
  - e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
  - f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
  - g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
  - h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.

En realidad esta conducta parecía más responder a una imposición estética de una moral pública mal entendida y desde luego basada en norma jurídica inexistente que a intentar hacer respetar una norma jurídica o incluso (dada la necesidad de ejercicio del caballo que se analizará posteriormente) de ética animal; ello obligó a propietarios a pedir certificados veterinarios de que el animal necesitaba ser ejercitado, certificado que se enseñaba para justificar algo simplemente no prohibido.

La inmensa mayoría de los practicantes de equitación en su propiedad privada, por respeto a la sensibilidad general, aceptó o acató la norma de practicar movimientos mínimos (posteriormente se verá la enorme confusión que hay entre la equitación de mero ejercicio saludable para el caballo de la equitación deportiva), la realizaba la actividad con discreción, o incluso no realizaba monta; pero la ausencia de fundamento para imponer la restricción parece clara.

La aplicación de la norma fue totalmente irregular según zonas y agentes/autoridades locales pero lo cierto es que el error reside en interpretar que siempre “montar a caballo estaría considerado como una actividad deportiva o de ocio por lo que durante el estado de alarma no está permitido hacerlo, aunque en el supuesto que se realice dentro del propio domicilio del jinete sin que al mismo tengan acceso terceras personas, cabría interpretarlo positivamente.”<sup>40</sup> Sólo lo sería cuando se montara en espacio abierto o de uso público o en instalaciones deportivas, no en la propia explotación equina del animal de ganadería o de compañía.

Sería como prohibir a los padres jugar al parchís con los niños o practicar con ellos deportes, por ejemplo, tenis de mesa en sus propias casas.

Cuestión diferente es la recomendación de no ir más allá de la monta de mero movimiento o ejercicio del caballo (no entrenamiento deportivo) o incluso desaconsejar la monta y autolimitarse a usar caminadores o a los ejercicios de cuerda a pié, por el riesgo que implica esa actividad dado que los hospitales estaban colapsados (cuestión de solidaridad, de moral social) o debido al problema del alcance de los seguros de accidentes, cuestiones que se tratan más adelante.

En suma debió aclararse que la relación humano- caballo en las propiedades privadas cercadas y sin acceso abierto a terceros, y con aplicación de las normas de sanidad (distanciamientos, actividad individual...) no quedaban restringidas aunque sería aconsejable evitarlas por otros motivos muy distintos a que dicha conducta constituyera una infracción alguna.

---

<sup>40</sup> Véase <https://abogadohipico.com/guia-sobre-la-incidencia-en-el-sector-ecuestre-de-la-declaracion-del-estado-de-alarma-por-coronavirus/>

### 5.C. Los centros e instalaciones ecuestres de alquiler o de acceso abierto al público

Si en el caso de las propiedades privadas hubo relativamente pocos casos conflictivos bien porque los propios agentes de la autoridad interpretaron correctamente la norma, bien porque se autolimitaron los propietarios de caballos domésticos, es en este campo, en cambio, donde la confusión fue total. Muchos caballos obviamente se encuentran en centros o instalaciones alquiladas porque muy pocos propietarios de caballos tienen fincas o parcelas grandes para hospedarlos, con o sin su propia residencia incluida en la mismo. Al considerarse instalación recreativa o deportiva (listada en el anexo del Real Decreto 463/2020), los titulares de dichos equipamientos tuvieron que preguntarse no tanto si tenían que dejar de realizar las actividades en las que la instalación ponía los caballos a disposición de terceros o del público en general, actividad de monta recreativa o deportiva claramente prohibida, sino si el cierre suponía a terceros suponía también que el propietario o titular del caballo no podría ni siquiera entrar a prestar al caballo la asistencia y bienestar mínimamente exigible por ser solo “propietario” y no “profesional que presta esos servicios en el centro”. El problema más grave se produjo cuando el centro o instalación ni siquiera contaba con personal “profesional” suficiente para el trato mínimo que necesitan todos y cada uno de los caballos y en concreto en cuanto a las actividades claramente permitidas: alimentación y cuidados preventivos y curativos para avisar al veterinario. La confusión reinante fue total hasta el grado de que se tiene conocimiento de que, ante dicha prohibición por algunos centros, muchos propietarios optaron por sacar el caballo de la instalación para evitar su maltrato por omisión de servicios adecuados por el titular de la instalación. Se alega que esa diferencia abismal de trato; derecho del propietario a proporcionar a su caballo el mínimo de bienestar versus prohibición total al mismo de proporcionárselo pese a la obvia ausencia de bienestar, dependía de contrato que el propietario hubiera firmado con el centro. Nada más absurdo pues todo contrato se entiende firmado para condiciones normales, de manera que la cláusula implícita *rebús sic stantibus* es obvio que autorizaba al propietario a ejercer su derecho pese a aparentes cláusulas contrarias. La pandemia COVID-19 ha sido sistemáticamente igualada en la legislación de todo tipo a una situación de fuerza mayor hasta el extremo que la propia Unión Europea ha modificado múltiples Reglamentos y Directivas (UE) para entender aplicable dicha cláusula a todo tipo de incumplimiento de contratos o institutos similares (típicamente a los compromisos de agricultores o ganaderos de cumplir determinadas condiciones para recibir las ayudas de la PAC, condiciones que la pandemia va a impedir cumplir).

Por otro lado, el acceso para prestar cuidados mínimos de bienestar nada, absolutamente nada, tiene que ver con la actividad recreativa o deportiva. Y casi todos los clubs e instalaciones así lo entendieron y dejaron a sus propietarios cumplir con sus obligaciones.

Cuestión distinta es la propia seguridad de los profesionales y empleados del centro o instalación; estado de necesidad oponible incluso a la fuerza mayor. Esta sería la única causa que habría legitimado, por falta de disponibilidad de medios, las limitaciones de acceso a los propietarios o profesionales por ellos contratados para alimentar y prevenir/curar con asistencia veterinaria al caballo.

Se trata esta de una materia en la que clarificar la norma en el sentido de que debe estar permitido para las actividades permitidas (es decir que el propietario es equivalente al profesional a estos efectos) es tan obvio que es de las normas en que debeos aprender del asno y no repetir la creación de la situación de inseguridad jurídica.

#### *5.D. El mantenimiento de los caballos en boxes cuando hay paddocks y capacidad de interacción en grupo es infligir malestar a un caballo*

Más allá de la prestación de alimento y bebida y de prevención/curación veterinaria, o incluso de la práctica del ejercicio mínimo, que se aborda en el apartado siguiente, el simple encierro en un box en general es simplemente maltrato. El que la reciente Guía de la Plataforma de Bienestar Animal de la Unión Europea<sup>41</sup> lo haya tolerado en aras del consenso y para casos excepcionales no significa que sea aplicable a todo caballo. No habiendo problemas de desplazamiento para alimentar, lo lógico es pensar que dotar de libertad e interacción social al caballo unas horas al día o más tiempo, es simplemente una norma que debe respetarse allí donde haya paddocks o pastos más amplios.

Limitar el desplazamiento exclusivamente a la alimentación, como hacía la nota de la policía local del pueblo de Málaga antes transcrita, cuando el caballo podía ser sacado a pastar al paddock o prado, es simplemente maltrato animal. Aquí es donde invocar la norma del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación si ésta hubiera ido más allá de su obsesión con tratar sólo la ganadería como productora de alimentos, habría sido tremendamente útil. ¿o es que estuvo prohibida la agricultura de productos vegetales no destinados al consumo como alimento? Al parecer sólo para los caballos de abasto o para los potros, o para los sementales o yeguas dedicados a la cría para destinar al futuro potro a carne, estaba amparado en dicha Nota. Pero el silencio de la

---

<sup>41</sup> Véase el comentario a la misma de Miguel C. Llorca Miravet en este mismo N° 5 de la Revista.

misa acerca de que la ganadería es algo más que la producción de carne no impide que la interpretación correcta es la que aquí se señala cuando esa actividad se hubiera podido realizar sin discurrir los caballos en ningún momento por la vía pública (de hecho se ha realizado en muchos lugares pero con enorme miedo a si se estaba cumpliendo con una obligación o incurriendo en una infracción).

Ciertamente es una de las áreas donde también debe evitarse tropezar con la misma piedra.

#### *5.E. El ejercicio (y otros cuidados) del caballo*

Se entra aquí en el terreno donde la confusión y falta de seguridad jurídica simplemente ha supuesto un claro maltrato del caballo.

El caballo se distingue claramente del resto de los animales del planeta por la necesidad psicológica y física estar siempre preparado para la fuga y por ello sus necesidades nutricionales y de comportamiento son muy distintas de las del resto de los animales domésticos o de compañía.

Que el Real Decreto 463/2020 debía haber incluido el ejercicio del caballo con el mismo nivel que han tenido la alimentación y la asistencia veterinaria resulta obvio como se verá a continuación. Es más se aconsejó expresamente que estas tres cosas se incluyeran aunque es lógico pensar que en la sesión maratónica de preparación de los Reales decreto 463/2020 y 465/29 2020, dada la confusión de autoridades responsables en materia de bienestar animal que antes se ha visto, no se cayera en la cuenta de los numerosos peticiones que se enviaron a sus redactores.

Como se verá en los apartados ulteriores dedicados a examinar las actuaciones de diferentes actores no gubernamentales, si bien hipotéticamente los quince días del estado de alarma podría haber habido maltrato leve, cuando empezaron sus prórrogas, el maltrato se hizo patente y obvio, aunque fuera la ignorancia del Ministerio de Sanidad y la falta de voluntad de operar como interlocutores con el mismo del resto de los departamento (no de todos ellos, pero sí prácticamente de la inmensa mayoría) la que lo produjo.

El caballo, sobre todo si está acostumbrado a comer durante el tiempo para el que fisiológicamente está preparado y diario fuera del box, no puede permanecer en el mismo por tiempo indefinido. El riesgo de cólico es obvio y el estado mental del mismo, con consecuencias psicósomáticas adicionales, suponen maltrato.

Era tan obvio que los propietarios y profesionales simplemente dieron por entendido (arriesgándose a ser multados o incluso a serles prohibido el desplazamiento)

que los veterinarios tuvieron que emitir masivamente certificados con la esperanza de evitar conflictos sistémicos que habrían podido evitarse. Movimientos mínimos, a la cuerda o en caminadores, podían catalogarse como de veterinaria preventiva, pero habría bastado con añadir en alguno de los Reales Decretos la excepción sólo para los équidos y en concreto para los caballos.

Es más, se formularon múltiples peticiones a casi todos los departamentos sectoriales y a sanidad, sin respuesta alguna, salvo en los casos en que las autoridades autonómicas y locales (y para alguna de las actividades, el Ministerio del Interior) se autorizó o dio el visto bueno a peticiones mediante protocolos o guías o normalmente elaborados por asociaciones profesionales.

Cuestión distinta es la de si el ejercicio mínimo puede o debe conllevar monta.

Es en este punto, en la falta de diferenciación entre ejercicio del caballo con o sin monta y práctica recreativa/deportiva fue literalmente caótica. Ejercitar o montar a un caballo no es entrenamiento ni necesariamente es actividad recreativa. Puede muchas veces ser, cuando el resto del tiempo está en el box, no si está libre en el paddock o prado, una ayuda adicional al mínimo de movimiento para su salud, evitando cólicos y que vuelva, si la ausencia de monta se prolonga durante meses, al estado silvestre o semisilvestre que luego suponga riesgos para el ser humano que con él se relaciona.

Y entender que la mera monta, para que el caballo no olvide su comportamiento ajustado a la misma, siempre y en todo caso es siempre práctica recreativa o deportiva es, de nuevo, no saber lo que es un caballo. De hecho no hay sólo monta equivalente a práctica deportiva/entrenamiento de cara a las competiciones o a la práctica recreativa. Puede haber y hay monta simplemente adicional al bienestar de cara a su bienestar futuro (y al de los jinetes o usuarios futuros (piénsese, por ejemplo, en discapacitados en el caso de la equinoterapia). Es duro de entender para quienes sólo se relacionan con el caballo a estos efectos utilitarios, pero es así.

En esta cuestión paradójicamente hubo más uniformidad y en general los ejercicios se limitaron a ejercicios de cuerda a pié o en caminadores. Pero, como antes se ha señalado, fueron conductas basadas en la estética social de no aparentar estar disfrutando (recreación) o entrenando (practicando deporte) en una situación de pandemia. Que la ambigüedad e indefinición acerca de (i) si se podía y debía ejercitar más allá de la alimentación; y (ii) si incluso hay posibilidades de monta de mero ejercicio, fue un hecho es la diferencia de opinión de distintos actores y autoridades.

Ello se examina más adelante cuando se detallan la praxis seguida por el aficionado no federado, el estudiante de escuela municipal, el federado en alguna competición hípica, el jugador de polo y el jinete de carreras de caballos, o cuando se examinan las recomendaciones o protocolos de agentes sociales o, en algunos casos de

autoridades locales de sanidad/bienestar animal. Baste sin embargo por ahora decir que ante el silencio absoluto de las autoridades delegadas, con excepciones, nadie estaba seguro de si estaba maltratando al caballo por no ejercitarlo y por ello podría ser sancionado, o si podría ser sancionado por exactamente lo contrario, por ejercitarlo y procurarle el mínimo de bienestar exigible a un propietario. Ni el abogado especializado podía ofrecer respuesta a una cuestión jurídica tan simple. Y ante el silencio de las autoridades delegadas, y el resto de los departamentos sectoriales, los agentes y autoridades locales tuvieron que poner en marcha, como se acaba de señalar, protocolos muy diferentes unos de otros; pero casi todos interpretaron que la simple monta de un caballo para no desacostumbrarle a la rutina del peso de la monta es en sí mismo actividad recreativa o deportiva que trasciende a las tareas mínimas que permitan el mantenimiento físico de los caballos.<sup>42</sup>

En realidad el problema se solventó por otro lado, más vinculado también a la ética de la solidaridad social (no lo estética ideológica) reforzado, además, por una evidencia jurídica adicional.

La equitación, desde siempre, ha sido una actividad de cierto riesgo. Y como tal la inmensa mayoría de las instalaciones y recomendaciones a las que luego se hará referencia llamaban la atención de que los hospitales estaban colapsados y, por tanto, realizar una actividad con riesgo relativo pero real de hospitalización no tenía sentido y podría perjudicar a quienes realmente necesitaban internamientos por la gravedad de la infección del virus.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Véase <https://abogadhipico.com/guia-sobre-la-incidencia-en-el-sector-ecuestre-de-la-declaracion-del-estado-de-alarma-por-coronavirus/>

<sup>43</sup> Horse: "Sé que, en estos momentos, hay bastantes preguntas respeto a qué significa exactamente el estado de alarma; si podemos entrar en las cuadras (depende de la cuadra), si se puede montar (parece que no) y si un jinete profesional estará trabajando o si estará practicando deporte cuando monta (discutible). Ya que nunca hemos vivido una emergencia de este tipo, simplemente no sabemos. Pero lo que sí estoy segura es que 15 días pasan volando y lo que tenemos que hacer es apoyar a las autoridades y tomarnos esto en serio. Muchos tenemos seres queridos que están incluidos en el grupo denominado 'alto riesgo y queremos asegurar que las camas en los hospitales estén disponibles para ellos.'" <https://www.horse1.es/es/publicaciones/blog-de-coby/590-plan-para-cuidar-nuestros-caballos-durante-el-estado-de-alarma>

o  
Abogado Hípico: Montar a caballo estaría considerado como una actividad deportiva o de ocio por lo que durante el Estado de Alarma no está permitido hacerlo, aunque en el supuesto que se realice dentro del propio domicilio del jinete sin que al mismo tengan acceso terceras personas, cabría interpretarlo positivamente. Nuestra recomendación es apelar a la prudencia y responsabilidad, toda vez que aunque no se salga de la propiedad privada y no se mantenga contacto con otras personas, el jinete estaría asumiendo un riesgo de accidentes en un momento en el que los centros sanitarios están colapsados. <https://abogadhipico.com/guia-sobre-la-incidencia-en-el-sector-ecuestre-de-la-declaracion-del-estado-de-alarma-por-coronavirus/>

Lo segundo, una causa más jurídica, fue la circulación de la noticia, en algunas de las federaciones territoriales de que el seguro médico de federado no cubriría los accidentes. Normalmente la monta previa no se distingue de la del entrenamiento, pero, estando prohibido lo segundo, la atención médica y resto de prestaciones (baremos de incapacidades) del accidente de mera monta (no deportiva al estar prohibida) se avisó que no estarían cubiertas. Ciertamente era aconsejable la prudencia y no montar aunque la no cobertura por el seguro es una cuestión más que discutible y que exigiría mirar las pólizas firmadas por las federaciones territoriales (en el caso de la equitación la RFHE no tiene esa competencia) que dieron el aviso a sus federados, pues son ellas las que negocian las exigidas por la Ley del Deporte como seguro obligatorio.. Efectivamente, si no cubrirían los seguros los accidentes derivados de las montas de mero ejercicio del caballo, la prudencia era más que aconsejable pero si fue realmente así probablemente se podría exigir a las aseguradoras la devolución de la parte del precio pagado proporcional de los días de duración del estado de alarma entre el 14 de marzo y el 4 de mayo, día en que ya sí se pudo practicar la monta deportiva federada. En cualquier caso, para quien monta por pura interacción con el animal de compañía o por puro recreo sin estar federado o tiene seguros adicionales, ciertamente este problema le era ajeno ya que las cláusulas de su seguro o el general sanitario de los servicios de salud autonómicos serían los determinantes.

Si la necesidad de contemplar expresamente en las normas, con el nivel que sea, el ejercicio y movimiento del caballo, es obvio que es una lección que se debe aprender para el futuro y tener la en cuenta para que no se olvide su admisión expresa, hay otros aspectos que, por afectar también al bienestar del caballo habría también podido incluirse para operar en la inseguridad jurídica. Como luego se verá la veterinaria equina preventiva puede ir más allá muchas veces de lo imaginable. Por ejemplo, las vacunas y las desparasitaciones,<sup>44</sup> claramente son actividades veterinarias y probablemente estaban cubiertas por las cláusulas de la asistencia clínica veterinaria. Pero otras actuaciones tales como el recorte y cuidado de los cascos, limpiar camas, desinfectar instalaciones, segar pastos...también afectan al bienestar del caballo al que no le basta con la alimentación, la asistencia veterinaria y el movimiento/ejercicio. En realidad si la n Nota Informativa del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hubiera limitado al caballo productos agroalimentario, probablemente todo ello habría quedado solucionado.

Como se verá más adelante la auto-organización social y las actuaciones de algunas autoridades locales obviaron el problema, afortunadamente.

---

<sup>44</sup> Véase la introducción a la Guía del Consejo Científico Europeo para el Control de las Parasitosis de los Animales de Compañía (ESCCAP) de Aránzazu Meana Mañes / Francisco A. Rojo Vázquez / Guadalupe Miro Corrales, en este mismo N° 5 de la Revista.

## **6. Las recomendaciones, guías y protocolos de agentes sociales y autoridades locales**

El caso es que, se tenga la opinión que se tenga sobre cada una de estas cuestiones, lo cierto es que, como se viene reiterando, ninguna guía mínima de interpretación acerca de estos problemas fue abordada por las autoridades delegadas, ni por las autoridades de los ministerios sectorialmente competentes en materia de bienestar animal para trasladarlo a la correspondiente delegada, con excepción del Ministerio del Interior y Comunidades Autónomas en el caso del caballos de carreras y del de Defensa, naturalmente, para sus propios centros. Y hay evidencias de que simplemente no acusaron recibo, a ninguno a las dudas y peticiones formuladas.

Ello no les impidió afortunadamente, ejemplo de colaboración ciudadana a la que el propio Real Decreto 463/2020 también apelaba, a los agentes sociales, empresas y personas físicas relacionadas con el mundo del caballo asumir el papel de las autoridades si bien obviamente dando consejos o recomendaciones muy cautelosas al reconocer que la falta de diálogo con las autoridades competentes, bien por estar sobrecargadas de trabajo, bien por tener que prestar atención a otras cosas, hacía imposible ir más allá.

Y los hicieron desde la emisión de recomendaciones mínimas de bienestar hasta la emisión de protocolos muy desarrollados de requisitos sanitarios para el acceso de terceros a las instalaciones, fueran los propietarios en centros de terceros, fueran los deportistas individuales, fueran los federados o profesionales, temas éstos de las fases 0 a III y posterior de crisis sanitaria en las que los problemas se fueron solucionando con rapidez afortunadamente. (razón por la que no se entra en su análisis con carácter general con el que ha hecho el de la fase previa, aunque en la exposición de las actuaciones de los distintos sectores afectados se describen con mucho detalle a continuación, lo que hace innecesaria dicha exposición general ya que resultaría redundante).

Así, por ejemplo, empresas privadas relacionadas con el sector equino o abogados privados emitieron recomendaciones similares incluso bastante antes.<sup>45</sup>

Pero prestando especial atención a los agentes sociales y autoridades locales se pasan a examinar algunas más en concreto.

---

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, “El bienestar del caballo y el estado de alarma.” <https://www.horse1.es/es/publicaciones/blog-de-coby/590-plan-para-cuidar-nuestros-caballos-durante-el-estado-de-alarma>

### *6.A. Las Recomendaciones de la Asociación de Veterinarios Especialistas en Équidos de España (AVEE)*

La Asociación de Veterinarios Especialistas en Équidos de España (AVEE), muy poco después del confinamiento, en concreto el 1 de abril emitió y solicitó, sin respuesta, alguna de las nuevas autoridades de defensa de los derechos del animal una contestación y que transmitieran su contenido al Ministerio de Sanidad, unas denominadas “Recomendaciones de la Asociación de Veterinarios Especialistas en Équidos de España AVEE, para el cuidado mínimo a dispensar a los équidos estabulados durante el estado de alarma.”<sup>46</sup>

Basadas en siete puntos muy concretos estimó que “atendiendo a las características fisiológicas de los équidos así como a su bienestar, las atenciones mínimas que deben recibir los animales estabulados” tenían que atenderse las siguientes siete “necesidades”:

1.- Alimentación y supervisión dos veces al día por su propietario o encargado, ajustando dicha alimentación a la nueva situación de reducción de ejercicio; 2.- Acceso permanente al agua, comprobándose diariamente; 3.- Salir diariamente a hacer ejercicio y tener contacto entre sí; 4.- Tener sus cascos recortados (y algunos herrados) cada 45-60 días; 5.- Estar en cuadras mantenidas a diario en condiciones higiénico-sanitarias adecuadas; 6.- Atención veterinaria si surgen problemas de salud que requieran ser atendidos con prontitud, para evitar el empeoramiento de la enfermedad; y 7.- En situaciones concretas y si un informe veterinario así lo establece, los animales pueden necesitar cuidados especiales, tratamientos ortopédicos por parte del herrador o administración de tratamientos y curas por parte de propietarios/cuidadores.

### *6.B. El sector equino totalmente profesional (hipódromo y caballos de carreras)*

La Asociación de Sociedades Organizadoras de Carreras de Caballos en España es la patronal de los hipódromos españoles y forman parte de ella la práctica totalidad de los organizadores de carreras de caballos en nuestro país, públicos y privados, de trote y de galope, como lo son: el Hipódromo de la Zarzuela, el Gran Hipódromo de Andalucía, el Hipódromo de San Sebastián, la Real Sociedad de Carreras

---

<sup>46</sup> <https://avee.es/wp-content/uploads/2020/04/recomendaciones-covid-19.pdf>

de Caballos de Sanlúcar de Barrameda, el Real Club de Pineda así como los Hipódromo de Son Pardo y Manacor.

En el caso de los hipódromos organizadores de carreras de caballos de galope, que, como es sabido, no dependen de la Federación, ni por tanto del Consejo Superior de Deportes, sino del Jockey Club,<sup>47</sup> en cambio, la gestión de la pandemia, si bien ha tenido también que ser gestionada directamente por los propios hipódromos y su Asociación, interpretando las normas que no contenían referencia a los mismos -salvo la discutible norma original del Real Decreto 463/2020-<sup>48</sup>, fue la anticipación en la recopilación de protocolos internacionales de primer nivel (Reino Unido, Francia, Alemania, Estados Unidos...) lo que permitió poner inmediatamente en marcha las medidas generales sanitarias en las distintas instalaciones (horarios, control de temperatura de personal, y equipamiento del mismo -guantes y mascarillas-, desinfección, gestión residuos resto/fracción separada de los ordinarios... etc.), lo que desde un principio preparó la vuelta a la actividad lo más rápido posible, sin que se haya contabilizado ningún caso de infección, aunque, ciertamente, a su vez, tienen la ventaja de ser unas instalaciones amplias (unas 150 Ha de media).

Los Protocolos de Funcionamiento para las Jornadas de Carreras de Caballos a Puerta Cerrada durante la Emergencia Sanitaria (COVID-19), tanto en el Hipódromo de la Zarzuela<sup>49</sup> como en el Hipódromo de San Sebastián,<sup>50</sup> fueron publicados en la página web del Jockey Club y de los hipódromos mencionados para conocimiento de todos los involucrados. Estos Protocolos contemplaban un extenso detalle: a) Las medidas para la prevención del contagio interpersonal (acceso, permanencia en el recinto, operaciones relativas a las carreras, jinetes, Servicio Veterinario Oficial, Herrador de servicio, Servicio médico, patrocinadores, tests, etc.); b) Protocolo interno para el personal necesario para la organización de las jornadas (detalle del personal interviniente y listado de funciones,

---

<sup>47</sup> Véase Ramón Terol Gómez. 2019. "La lucha contra el dopaje en las carreras y competiciones de caballos...". *cit. supra* nota 33.

<sup>48</sup> *El Anexo menciona a los "Hipódromos, canódromos y asimilables" en la "Relación de equipamientos y actividades cuya apertura al público queda suspendida con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10."*

<sup>49</sup> Protocolo de Funcionamiento para las Jornadas de Carreras de Caballos a Puerta Cerrada durante la Emergencia Sanitaria (COVID-19) en el Hipódromo de la Zarzuela de Madrid (incluye Protocolos de Actuación de los Miembros del Jockey Club Español que Actúen en las Jornadas y Protocolo Sanitario): [https://drive.google.com/file/d/1NGmsjOOu\\_BG4qI3xp6\\_6UgpBaj3Xsjhd/view](https://drive.google.com/file/d/1NGmsjOOu_BG4qI3xp6_6UgpBaj3Xsjhd/view)

<sup>50</sup> Protocolo de Funcionamiento para las Jornadas de Carreras de Caballos a Puerta Cerrada o con Aforo Limitado durante la Emergencia Sanitaria (COVID-19) en el Hipódromo de Donostia San Sebastián (incluye Protocolos de Actuación de los Miembros del Jockey Club Español que Actúen en las Jornadas y Protocolo Sanitario): <https://drive.google.com/file/d/1OsPemwkvbGvUOJfXKaXgXdLBfDXLayX/view>

medidas de protección individual, protocolos concretos en las áreas técnicas y logísticas, etc.); c) Información de contacto telemático de atención al público; y d) protocolos de actuación en caso de accidente.

Aunque en otros países no se han suspendido las carreras, en España se optó por permanecer en origen cerradas las actividades externas (téngase en cuenta que estando suspendidas las loterías y quiniela,<sup>51</sup> difícilmente iba a poder seguir el régimen de las apuestas hípicas de Lototurf y Quíntuple Plus).

Dado que no se trata de una actividad deportiva, sino de espectáculo profesional, el punto de contacto fue el del ente del que dependen, Ministerio de Hacienda y directamente del Ministerio y Consejerías de Interior de las Comunidades Autónomas donde radican los hipódromos más arriba mencionados, lo que permitió la reanudación de las competiciones en la Fase II del Plan.<sup>52</sup> Ello no obsta a que, siguiendo la pauta general de consulta a la autoridad central del comité de la pandemia se comunicaran también todos los protocolos y se esperara a la opinión autorizada del Ministerio de Sanidad, que tuvo conocimiento por adelantado de los protocolos y su origen y estándar conforme a los utilizados a nivel internacional.

La gran ventaja es que no se suspendió en ningún momento el entrenamiento, lo cual dada la singularidad de estos caballos habría sido ciertamente muy arriesgado. Y, aunque podría razonarse a partir de la clara diferencia de sus especiales condiciones corporales, fisiológicas, etológicas y de estado mental, estos caballos son ciertamente especiales y, sobre todo, animales en los que la falta de monta, adicional al ejercicio del propio caballo sin jinete, puede resaltar en un riesgo posible de mayor número de cólicos y de dificultad posterior de adaptación a la monta, no deja de ser un modelo que, por tratarse de la misma especie, sería deseable para el resto de los caballos domésticos (salvo obviamente, pues, para los silvestres o semisilvestres o de abasto en origen). En suma, convendría asegurar que, dado que el objetivo del bienestar de estos équidos siguió sin alteración sus criterios normales,<sup>53</sup> al menos en esta área del sector equino la coordinación con las autoridades competentes (Hacienda e Interior-estatal y autonómico-) aseguró unos estándares con uniformidad de criterio y sin rebaja de estándares de

---

<sup>51</sup> Todos los juegos de Loterías y Apuestas del Estado fueron suspendidos entre el 15 de marzo y el 16 de mayo (excepto la jornada 41 de La Quiniela y los sorteos del Euromillones y el Millón del 17 y el 20 de marzo). Véase el comunicado de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (SELAE) [https://www.loteriasyapuestas.es/f/loterias/noticias/Avisos/SELAE\\_suspension\\_ventas.pdf](https://www.loteriasyapuestas.es/f/loterias/noticias/Avisos/SELAE_suspension_ventas.pdf)

<sup>52</sup> Véase <https://www.hipodromos.org/comunicado-oficial-vuelta-de-las-carreras>

<sup>53</sup> En el próximo N° 6 de la *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinarios de Bienestar Animal / Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies - JAL&IAWS*, está prevista la publicación de los resultados de la evaluación del bienestar de los caballos del Hipódromo de la Zarzuela conforme al protocolo AWIN y al Protocolo.

bienestar, por lo cual en caso de nuevos brotes o situaciones similares, no habría sino que asegurar la aplicación de los mismos criterios.

Hay sin embargo una excepción, la de las competiciones de trote balear (Mallorca e Ibiza), cuya regulación depende de la Federación Balear de Trote y ésta a su vez del Consejo Superior de Deportes y que, efectivamente, al tener la consideración de deporte, cesó su actividad de entrenamientos del 14 al 16 de marzo. A partir del 16 de marzo únicamente se permitieron entrenamientos en cuerda y molino, desde 17 de abril paseo en pista y desde el 11 de mayo se permitieron los entrenamientos habituales tres días por semana.<sup>54</sup>

En el caso concreto de la jornada del 27 de mayo, toda vez que la Comunidad Autónoma ya había alcanzado la Fase II, la Federación comunica al Consejo Superior de Deportes, con fecha de 18 de mayo, la celebración de la jornada mencionada así como los protocolos sanitarios a aplicar durante el evento. Con fecha de 26 de mayo, el CSD comunica a la Federación la imposibilidad de disputar la jornada de carreras hasta que la Comunidad no entrara en Fase III, momento desde el que sería el propio Gobierno Autónomo el que tendría autoridad para aprobar el reinicio de la actividad competitiva profesional. Ello llevó a suspender el Gran Premio Nacional y el Gran Premio de Manacor.<sup>55</sup>

#### *6.C. El sector equino deportivo federado (competiciones hípicas y polo)*

(i). Régimen de aplicación al caballo de deporte federado durante estado de alarma y fases de desescalada de la pandemia COVID-19. La actuación de la RFHE.

#### Introducción

Respecto a los a caballos utilizados para la práctica del deporte la Real Federación Hípica Española (en adelante, RFHE) tuvo que asumir la responsabilidad de hacer llegar a los jinetes federados y titulares y personal de las instalaciones deportivas la interpretación más correcta posible de lo relacionado con la práctica deportiva de la

---

<sup>54</sup> Véase: <https://www.ultimahora.es/deportes/otros-deportes/2020/04/18/1158099/estado-alarma-baleares-propietarios-caballos-solicitan-poder-entrenar-para-asegurar-bienestar-animales.html>

<sup>55</sup> Europa Press. "La Federación Balear de Trote suspende el Gran Premio Nacional y el Gran Premio de Manacor." Palma de Mallorca, 23 de Marzo. <https://www.europapress.es/illes-balears/noticia-federacion-balear-trote-suspende-gran-premio-nacional-gran-premio-manacor-20200323175235.html>

equitación. A estos efectos trabajó con todos sus comités deportivos y técnicos, de manera lo más coordinada posible con las Federaciones Autonómicas, manteniendo además informados de todo el trabajo, a medida que se iba realizando, y de sus consecuencias, a todos ellos tanto con correos electrónicos, como con un apartado específico en su página web y comunicaciones a través de sus redes sociales.

Y además, lógico dado el papel de administración pública "vicarial" que tienen las federaciones en la legislación del deporte, parecido al de los Consejos de y Colegios para la regulación de la profesiones, tuvo que asumir también la interlocución con el Ministerio de Sanidad a través del Consejo Superior de Deportes, órgano al que están adscritas según el artículo 8 y concordantes de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte,<sup>56</sup> que transmitía al Ministerio de Sanidad los datos y peticiones.

Con independencia de ello la acción de la RFHE tuvo como principal objetivo desde un inicio y a lo largo de todo el proceso conseguir un adecuado régimen para el mantenimiento de la salud de los caballos vinculados con la actividad deportiva hípica por ella regulada, de manera que su bienestar se viera lo menos afectado posible por el estado de alarma.

De manera muy sucinta el proceso de toma de decisiones y resultados obtenidos es el siguiente.

#### Declaración del estado de alarma

La limitación de los movimientos de las personas que supuso desde su inicio la declaración del estado de alarma conllevó necesariamente la suspensión de las actividades y competiciones deportivas por parte de la RFHE.

En efecto, una vez declarado el estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la RFHE entendió que quedaba suspendido el acceso a las instalaciones deportivas más allá de lo que el mismo señalaba: procura de alimentación y cuidados veterinarios pues el artículo 10 ("Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativos, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales") dispuso en su apartado 3 que "se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio indicados en el anexo del presente real decreto." Dicho anexo listaba tanto equipamientos como actividades. Entre los equipamientos que quedaban cerrados al público, si bien no mencionaba los centros ecuestres, hípicas o centros de equitación (sólo mencionaba "los hipódromos") sí

---

<sup>56</sup> Véase Ramón Terol Gómez. 2019. "La lucha contra el dopaje en las carreras y competiciones de caballos...". *cit. supra* nota 33.

contenía un extenso listado de todo tipo de instalaciones deportivas de toda clase cerrando dicho listado con la expresión "**Otros locales, instalaciones o actividades asimilables a los mencionados.**" Y definió las actividades "deportivo-recreativas" como las practicadas en "locales o recintos, sin espectadores, destinados a la práctica deportivo-recreativa de uso público, **en cualquiera de sus modalidades.**"

El Real Decreto-ley 10/2020 de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19, que limitó todavía más las actividades que podrían seguir levándose a cabo, mantuvo la alimentación y la asistencia veterinaria entre los servicios esenciales que podrían seguir prestándose presencialmente (razón por la que no podrían disfrutar de un permiso retribuido recuperable, de carácter obligatorio quienes trabajaran o fueran profesionales e la prestación de esos servicios ).

Sólo, pues, cuando empezó a levantarse la suspensión de otras actividades, entre las que se encontraron las deportivas, comenzó a emitir recomendaciones y comunicaciones con la intención de poder reanudar cuanto antes los entrenamientos y, posteriormente, las competiciones, lo cual sólo llegó a partir de la decisión de la desescalada con el "Plan para la Transición hacia una nueva normalidad," aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de abril, con sus seis fases.

Durante el primer periodo, que la propia RFHE calificó en su página web como "fase previa" de forma continua y muy reiterada, la misma siguió en contacto constante con la administración a través del Consejo Superior de Deportes (CSD), transmitiendo siempre que más allá de los criterios antes expresados (alimentación y asistencia veterinaria) el transcurso del tiempo sin poder ser atendidos y movidos debidamente los caballos, iba elevando muy significativamente el riesgo para su salud, empezando a aparecer lesiones y un deterioro general de su estado.

A estos efectos, las Direcciones Técnicas de la RFHE y su Comité Veterinario y de Bienestar del Caballo llevaron a cabo informes detallando esos riesgos y proponiendo medidas de apertura gradual de la actividad para paliar la situación.

Sobre la cuestión de si el cuidado de los caballos permitía o no su manejo, ejercicios de cuerda o monta, etc, cuestión que se aborda como cuestión transversal para todo tipo de caballos como antes se ha visto, la RFHE no podía pronunciarse como tal ya que no es titular de instalaciones deportivas, pero siempre que tuvo la ocasión expresó la conveniencia o incluso necesidad de reanudar la capacidad de movimientos de práctica del deporte lo más rápidamente posible para no poner en riesgo a los propios caballos con exceso de inactividad.

El caballo siempre estuvo como primera preocupación de la RFHE aunque era conscientes de que el tema deportivo no tenía sentido en aquellos momentos. Así ya el 6 de abril se dirigió a su interlocutor, el Consejo Superior de Deportes,

“con el fin de hacer[le] llegar un problema que estamos detectando en relación con el mantenimiento de nuestros caballos de deporte, así como para ofrecer nuestra colaboración en su posible resolución. Desde el inicio del estado de alarma todas nuestras directrices, en coordinación con ese CSD, han ido en el sentido de informar a deportistas, propietarios, clubes deportivos, ganaderos, etc ... de la necesidad de seguir las instrucciones de limitación de movimientos obligadas, garantizando al mismo tiempo la salud de los caballos, con su atención mínima necesaria para conseguir aunar ambos principios. La extensión temporal del Estado de Alarma supone que esos mínimos en algunos casos no sean suficientes para poder conseguir que los caballos no vean afectada salud, ya que un movimiento más habitual o una atención veterinaria más frecuente se está haciendo necesaria.”

Y al día siguiente se formuló una propuesta específica al Consejo de cara a que el 14 de abril, a las cuatro semanas del estado de alarma se aprobara una propuesta muy concreta cuya justificación residía en que:

La práctica del deporte hípico permite que la proximidad entre personas esté muy limitada, por lo que el establecimiento de un régimen de actuación con los caballos en los centros ecuestres con limitaciones temporales y de espacio creemos que es perfectamente posible sin perjuicio del régimen general de limitación de movimientos.

Hasta ahora, y debido a las excepcionales medidas del estado de alarma, se viene realizando un movimiento mínimo de los caballos para asegurar su estado de salud general, normalmente sin montar, con el consiguiente perjuicio para su forma física (pudiendo llegar en algunos casos incluso a comprometer su estado de salud con problemas irreversibles como cólicos, infosuras u otras enfermedades derivadas de la falta de actividad).

Pretendemos que se puedan ampliar estas acciones de forma que los titulares de los caballos o sus jinetes y amazonas puedan llevar a cabo trabajos que eviten ese deterioro físico que supone la inactividad prolongada.

Y la propuesta consistía (el énfasis figura en la propia propuesta) en lo siguiente:

Es por todo ello por lo que, sin perjuicio y con respeto absoluto del contexto general de medidas de limitación de movimientos de las personas y en consonancia con el reconocimiento que en aquellas se hace para preservar el adecuado estado de salud de los animales, se propone establecer una directriz que facilite que:

**Una vez transcurridas cuatro semanas desde la declaración del Estado de Alarma se permita a los deportistas federados y responsables que tienen caballos a su cargo en centros e instalaciones ecuestres, ejercitarlos en beneficio de su salud, siempre que sea dentro de un recinto acotado; por un máximo de**

**45 minutos por día y caballo; y respetando las medidas de seguridad y distancias que establezca cada centro o instalación en función de su capacidad y circunstancias.**

**Estas medidas deberán en todo caso ajustarse a las que con carácter general se contienen en los Reales Decretos Leyes reguladores del Estado de Alarma y sus respectivas prórrogas.**

Dichas propuestas, sin embargo, no acabaron plasmándose en ninguna medida de las que el Gobierno o el Ministerio de Sanidad podían haber aprobado, ni en norma interpretativa o informativa.

Ello no obstante, el 23 de abril se adjuntó al CSD y se hizo público el informe del comité veterinario que fue emitido ese mismo día, antes incluso, pues, de la aprobación del Plan y del comienzo de la fase 0 de preparación para la desescalada, el Comité Veterinario y de Bienestar del Caballo preparó unas normas básicas a tener en cuenta para la vuelta paulatina a la actividad.

Estas denominadas "Recomendaciones básicas para el mantenimiento de caballos durante el estado de alarma y vuelta paulatina a la normalidad,"<sup>57</sup> que deberían adaptarse a cada caballo concreto a partir de la experiencia de sus cuidadores y responsables habituales, incluían las pautas a seguir en áreas: **alimentación, movimiento, cuidados generales, y otras consideraciones** realmente muy interesantes sobre el bienestar animal equino. En concreto, se reproducen, precisamente por ese interés, esas consideraciones generales (énfasis añadido):

"En todo caso debe recordarse que el control del caballo en condiciones de confinamiento, puede complicar mucho la relación entre las personas y los equinos.

A parte del ejercicio físico que se les pueda suministrar, **su mente se debe ejercitar incluso cuando no se monten, manteniendo su respuesta y contacto con el jinete o entrenador, y garantizando con su respuesta obediente la seguridad del binomio y su bienestar.**

Se recomiendan trabajos variados desde el suelo y trabajos a la mano.

**El bienestar del caballo no sólo es físico, sino mental.** Trabajar en ese aspecto les mantiene mejor.

Asimismo, es importante recordar que los caballos no sufren el virus Covid ni lo transmiten."

Ya tras la aprobación de la Plan de desescalada las actuaciones fueron las siguientes:

---

<sup>57</sup> Véase: <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/05/Consideraciones-Veterinarias-ante-la-paralizacion-y-Vuelta-a-la-Actividad-vn.pdf>

## Fase 0

Publicada una primera Orden, la SND/380/2020, de 30 de abril, sobre las condiciones en las que se puede realizar actividad física no profesional al aire libre durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la RFHE explicó que no se ocupaba de la regulación de la vuelta a la práctica del deporte federado ya que en su artículo 4.2 continuaba manifestando expresamente que no estaría permitido el acceso a instalaciones deportivas cerradas para la práctica de las actividades previstas en ella. Y así se hizo saber a los federados emitiéndose una Nota informativa el 1 de mayo,<sup>58</sup> aunque ya se les anunciaba en la misma que se estaba a la espera de la publicación de la anunciada normativa que regularía el régimen de la vuelta a la práctica deportiva federada a partir del siguiente 4 de mayo, pues los contactos con el Consejo Superior de Deportes habían avanzado y, ciertamente, reanudar los entrenamientos era bueno no sólo para los jinetes federados sino también para los propios caballos que podrían entonces con toda seguridad empezar a disfrutar de movimientos más relacionados directamente con la práctica deportiva.

Tras más de un mes de vigencia de estado de alarma llegó la publicación de la Orden del Ministerio de Sanidad SND/388/2020, de 3 de mayo, por la que se establecían las condiciones para la apertura al público de determinados comercios y servicios, y la apertura de archivos, así como para la práctica del deporte profesional y federado.

Esta Orden permitió, finalmente, la apertura de la práctica del deporte federado (todavía como entrenamiento, no de competición) y estableció dos niveles: "deportistas profesionales y deportistas calificados de alto nivel" (artículo 8) y "otros deportistas federados" (artículo 9).

El primero era más beneficioso y flexible para los deportistas calificados de Alto Nivel (de acuerdo con los requisitos del Real Decreto 971/2007 de 13 de julio sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento) y los "deportistas profesionales" (de acuerdo con los requisitos establecidos en la Real Decreto 1006/1985, de 26 de junio, por el que se regula la relación laboral especial de los deportistas profesionales). Estos deportistas calificados por el Consejo Superior de Deportes como deportistas de alto nivel o de interés nacional, podrán realizar entrenamientos de forma individual, al aire libre, dentro de los límites de la provincia en la que resida el deportista, regulándose de manera detallada un régimen especial para los mismos.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/05/Comunicacion-RFHE-1-mayo-2020.pdf>

<sup>59</sup> Podían acceder libremente, en caso de resultar necesario, a aquellos espacios naturales en los que deban desarrollar su actividad deportiva, como mar, ríos, o embalses, entre otros, así como

La federación deportiva correspondiente debía en cualquier caso emitir la debida acreditación a los deportistas integrados en ella que cumplieran estos requisitos, considerándose, a estos efectos, la licencia deportiva o el certificado de Deportista de Alto Nivel suficiente acreditación.

Ello motivó que la RFHE recordara ese mismo día de 3 de mayo una lista de los ciento once deportistas hípicas de alto nivel (cita del BOE en que habían sido calificados como tales incluida) como punto primero de un comunicado<sup>60</sup> dando cuenta del contenido de la Orden, que, por lo demás, aclaraba que "los deportistas ecuestres no cuentan con la condición de `deportistas profesionales` de los contemplados en la Real Decreto 1006/1985, de 26 de junio, por el que se regula la relación laboral especial de los deportistas profesionales."<sup>61</sup>

El artículo 9 tenía un alcance mucho más amplio y recogió expresamente las gestiones hechas por la RFHE haciendo una mención expresa al deporte practicado con animales<sup>62</sup> y permitiendo desplazamientos al lugar donde los caballos estuvieran estabulados para realizar la práctica de la equitación.

Este régimen, que permitió la práctica de la equitación a todo el resto de federados hípicas, unos 50.000 en España, era más estricto pues, si bien podían realizar entrenamientos de forma individual y en espacios al aire libre tenía limitación diaria y horaria (hasta dos veces al día, entre las 6:00 horas y las 10:00 horas y entre las 20:00 horas y las 23:00 horas), sólo podría hacerse dentro de los límites del término municipal en el que tuvieran su residencia y preveía expresamente que se podría realizar la práctica en el lugar donde los caballos estuvieran estabulados, mediante cita previa, y durante el mismo período de tiempo.

Por eso recomendaba la coordinación de todos los federados con sus clubes y establecimientos de referencia. Incluso la propia RFHE preparó un Protocolo, denominado "Protocolo Básico para la Vuelta a la Actividad Deportiva Individual en el

---

utilizar los implementos deportivos y equipamiento necesario. La duración y el horario de los entrenamientos serían los necesarios para el mantenimiento adecuado de la forma deportiva y podría estar presente el entrenador, siempre que resultara necesario y que mantuviera las pertinentes medidas de distanciamiento social e higiene para la prevención del contagio del COVID-19 indicadas por las autoridades sanitarias, sin perjuicio de que, además de guardar la distancia de seguridad interpersonal de dos metros, tanto el desarrollo de los entrenamientos como el uso del material deberán realizarse manteniendo, en todo caso, las correspondientes medidas de distanciamiento social e higiene para la prevención del contagio del COVID-19, indicadas por las autoridades sanitarias.

<sup>60</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/05/Comunicado-RFHE-3-mayo-2020.pdf>

<sup>61</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/05/Comunicado-RFHE-3-mayo-2020.pdf>

<sup>62</sup> "Si en la modalidad deportiva practicada participaran animales, se podrá realizar la práctica al aire libre, de manera individualizada, en el lugar donde estos permanezcan, mediante cita previa, y durante el mismo período de tiempo," decía el artículo 9.1 , párrafo tercero.

Deporte Equestre," que figuraba como anexo al comunicado aunque llevó fecha del día siguiente, 4 de mayo,<sup>63</sup> que debería completarse con el que en su caso dictara el Consejo Superior de Deportes.

En suma, en esta fase ya era posible el movimiento habitual de los caballos ("montarlos") con cierta parte de la asiduidad requerida por el mantenimiento de su salud y condición. Hasta llegar a ella, los sesenta días transcurridos, había sido muy duros en muchos casos para los animales.

#### Resto de fases

A partir de la **Fase 0**, en el resto de las fases se fue incorporando una mayor posibilidad de actividad y movimientos hasta desembocar en la vuelta a la competición.

La **Fase 1** se recogió en la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, que en su capítulo XII (artículos 38 a 43) regulaba las condiciones para el desarrollo de la actividad deportiva, tanto de forma individual en instalaciones y centros deportivos de titularidad pública o privada, podrán ofertar servicios deportivos dirigidos al desarrollo de actividad deportiva con carácter individualizado y con cita previa, con unas limitaciones muy estrictas (artículo 42), como, lo más relevante para la equitación, la realización de actividades deportivas en instalaciones deportivas al aire libre (artículo 41) a las que podría acudir cualquier ciudadano que deseara realizar una práctica deportiva, incluidos los deportistas de alto nivel, de alto rendimiento, profesionales, federados, árbitros o jueces y personal técnico federativo, con un máximo de ocupación de aforo del 30% y normas sanitarias que también se recogían, al igual que en los centros e instalaciones de cerrados, en el propio artículo.

La **Fase 2** se reguló en la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, que, básicamente, al regular las actividades deportivas en el capítulo IX, permitió la apertura de las instalaciones deportivas cubiertas (artículo 42), también con un máximo de ocupación de aforo del 30%. La RFHE emitió para mayor claridad una nueva Nota Informativa ese mismo día.<sup>64</sup> En ella, además de detallar cómo se aplicaba la flexibilización de movilidad (límites provinciales, ampliación a los deportistas de alto rendimiento de las Comunidades Autónomas etc.) se aclaró que ello implicaba la aplicación de los picaderos fundamentalmente en el caso de las disciplinas ecuestres.

---

<sup>63</sup> Véase: <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/05/Protocolo-Basico-para-la-Vuelta-a-la-Actividad-Deportiva-Individual-en-el-Deporte-Equestre-4-mayo.pdf>

<sup>64</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/05/comunicacion-RFHE-16-mayo-2020.pdf>

Pocos días después, el 27 de mayo, hizo público un cuadro resumen actualizado muy útil de las condiciones para la práctica deportiva de las fases 1 y 2.<sup>65</sup>

Finalmente, llegó la **Fase 3**, regulada en la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, Capítulo VII (artículos 31 a 33) que, además de flexibilizar algunas de las medidas relativas a la apertura de instalaciones deportivas (tanto al aire libre como cerradas), finalmente permitió ya la celebración de espectáculos y actividades deportivas, en definitiva, competiciones, aunque debían tener lugar sin público y a puerta cerrada,<sup>66</sup> pudiendo acceder a los recintos sólo las personas necesarias para el adecuado desarrollo de las competiciones y siguiendo siempre las medidas y protocolos establecidos por las autoridades sanitarias y el Consejo Superior de Deportes. Y volvió la RFHE a emitir una nueva Nota informativa,<sup>67</sup> clarificadora de las condiciones aplicables a las competiciones y al uso de instalaciones deportivas. También hizo público un cuadro resumen actualizado a fecha de 1 de junio, de nuevo muy útil, de las condiciones para la práctica deportiva de las fases 1, 2 y 3.<sup>68</sup>

#### El Protocolo RFHE

A este respecto, la RFHE, en coordinación con las organizaciones de competiciones y las Federaciones Hípicas Autonómicas elaboró un protocolo general para la vuelta a las competiciones hípicas,<sup>69</sup> así como protocolos específicos particulares por disciplinas: saltos,<sup>70</sup> doma clásica,<sup>71</sup> completo,<sup>72</sup> raid<sup>73</sup> y ponis.<sup>74</sup>

---

<sup>65</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/05/fase-1-y-2-resumen-27-mayo.pdf>

<sup>66</sup> Es decir, aunque se permitió en el artículo 32 la celebración de espectáculos y actividades deportivas se remitía al artículo 41 de la Orden SND 414/2020, de 16 de mayo, anterior y éste había establecido que fueran sin público y a puerta cerrada para las Ligas Profesionales, lo que ahora se extendía a otras competiciones.

<sup>67</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/05/comunicacion-RFHE-30-mayo-20203.pdf>

<sup>68</sup> Véase: <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/fase-1-2-y-3-resumen-instalaciones-deportivas.pdf>

<sup>69</sup> Véanse el **Protocolo inicial**: <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/0-Protocolo-de-Actuacion-en-la-recuperacion-de-las-competiciones-ecuestres.pdf>; el **Protocolo actualizado a fecha 23 de junio**: <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/Protocolo-de-Actuacion-actualizacion-23-junio.pdf>. Igualmente, puede verse un **cuadro resumen** (dibujo) de las condiciones del flujo de asistencia (antes, durante y después) a las competiciones, elaborado por la RFHE en <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/2.1-Infografia-Resumen-Protocolo-RFHE.pdf>. Y, en Youtube, un **vídeo**: [https://youtu.be/6\\_ThpwqN1ZI](https://youtu.be/6_ThpwqN1ZI)

<sup>70</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/1-Anexo-Saltos-Protocolo.pdf>. Versión actualizada el 23 de junio: <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/1-Anexo-Saltos-Protocolo.pdf>

Estos protocolos fueron enviados al Consejo Superior de Deportes para su aprobación, quien de todas formas ha advertido de la imposibilidad de analizarlos de manera inmediata dado el amplio número de federaciones y protocolos que le están llegando para su aprobación.

En cualquier caso, sin perjuicio de los posibles cambios para su mejora o por indicación del Consejo, están siendo aplicados, junto a los propios de las organizaciones deportivas y su seguimiento es controlado en las respectivas competiciones por los delegados de la RFHE.

(ii). Caballos de polo. La actuación de la RFEP.

La Real Federación Española de Polo y los clubs de la Liga no fueron especialmente afectados, en lo que al bienestar de los caballos se refiere. Dado que las competiciones que suelen tener lugar de manera intensa en primavera-verano, ciertamente se retrasaron, al declararse el estado de alarma, de la misma manera que lo hicieron las internacionales de Argentina, Estados Unidos y el Reino Unido (y es probable que en España el de Sotogrande lo haga, pero quizás se mantiene aunque los participantes no podrán ser las primeras categorías internacionales)

Los caballos descansan en la temporada de otoño-invierno, libres, en fincas normalmente de los propietarios llevando su vida natural y ganando fuerza y peso por lo que la pandemia se declaró cuando empezaban o estaba ya en el periodo de un mes en el que empiezan de nuevo a ser preparados en grupo, normalmente todavía sin monta, para la correspondiente temporada, antes de empezar los entrenamientos.

Por tanto, al quedar en fincas privadas fueron tratados como caballos normales de ganadería, en principio sin ser entrenados o montados por regla general, lo que en cada caso particular entendieron que no obviamente no estaba prohibido. Las instalaciones que excepcionalmente albergan estos caballos (por ejemplo el Club Pineda de Sevilla) no restringieron la entrada a sus propietarios. La Federación de Polo no estimó necesario emitir ningún comunicado al respecto.

Alrededor del 18 de marzo se avisó a todos los clubs (lo mandó la otra persona que trabaja con nosotros) y federaciones autonómicas donde suspendíamos toda la actividad deportiva y recomendando que a los caballos había que darles el cuidado suficiente para evitar lesiones. Se dieron recomendaciones de manejo y cuidado en

---

<sup>71</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/2-Anexo-Doma-Clasica.pdf>

<sup>72</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/3-Anexo-CCE-Protocolo.pdf>

<sup>73</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/4-Anexo-Raid-Protocolo.pdf>

<sup>74</sup> <http://www.rfhe.com/wp-content/uploads/2020/06/5-Anexo-Ponis-Protocolo.pdf>

caminadores y pistas de paseo., pero se prohibió el trabajo en pista hasta que no lo autorizara el Consejo Superior de Deportes.

Ya con el Plan aprobado, el 29 de abril, aprobado por el Consejo Superior de Deportes, se publicó un “Protocolo de recomendaciones de la RFEP para deportistas y personal técnico en los clubes de polo para la vuelta a la actividad.”

Este Protocolo comienza avisando de que

“Estas normas vienen dadas por el Ministerio de Sanidad y no corresponde a la RFEP legislar al respecto, por lo que establecemos unas recomendaciones que podrán verse modificadas en función del desarrollo de los acontecimientos.

(. . .)

A estas recomendaciones, hay que añadirles prudencia y sentido común. La RFEP es la primera interesada en que la actividad deportiva se reanude lo antes posible con total normalidad, querer correr y adelantarse a los acontecimientos puede producir efectos contrarios a los deseados. Por tanto, las fechas y recomendaciones son siempre tentativas y a expensas de lo que digan las autoridades en cada momento.

Sus normas para las distintas fases se pueden resumir en el siguiente cuadro (que procede de la propia página final de sus Recomendaciones):

AMBITO DE ACTIVIDAD	FASE 0 4 de mayo	FASE I 11 de mayo (orientativa)	FASE II 25 de mayo (orientativa)	FASE III 8 de junio (orientativa)
DEPORTE PROFESIONAL Y FEDERADO	Entrenamientos individuales de profesionales y federados. Entrenamiento básico de caballos (vareo y taqueo). Actividad deportiva sin contacto, de forma individual y con la protección adecuada (distancia, mascarilla, etc.)	Apertura de centros de alto rendimiento con medidas de higiene y protección reforzadas y, si es posible, turnos. Entrenamiento medio en ligas profesionales. (NO NOS AFECTA)	Entrenamiento básico en ligas no profesionales federadas. Actividades deportivas al aire libre con aforo limitado, en términos similares a las actividades culturales y de ocio de esta Fase. (Prácticas en el deporte del polo)	Entrenamiento medio en ligas no profesionales federadas. Actividades deportivas al aire libre con aforo limitado, en términos similares a las actividades culturales y de ocio de esta Fase. Partidos con un máximo de 1/3 aforo, garantizando siempre la separación de seguridad entre los espectadores y actividades deportivas al aire libre o con un máximo de 1/3 del aforo de gimnasios, sin uso de vestuarios. Público limitado a 1 persona por cada 20 m <sup>2</sup> .
	Sólo para deportistas en la misma provincia		En base a la norma vigente en cada momento se podrán desplazar deportistas de otras CCAA o provincias	

*6.D. Centros de hípica municipales y privados. El ejemplo del Protocolo de bienestar equino de la Ciudad Autónoma de Ceuta*

Como antes se ha señalado el principal problema se planteó para los centros ecuestres, explotaciones equinas, núcleos zoológicos, instalaciones ecuestres, centros de turismo ecuestre,... que abundan por toda España y que no sabían a qué había que tenerse.

Resultaba obvio que los eventos y la educación quedó paralizada inmediatamente y por tanto las clases a alumnos fueran privadas, fueran de escuelas municipales o autonómicas.

Pero el acceso para el cuidado del caballo del por parte del propietario en dichas instalaciones, punto b) antes examinado, y cómo se debían gestionar hasta que

el 1 y el 4 de mayo la práctica individual y luego grupal federada quedó restablecida, quedó en el limbo.

Algunos municipios se limitaron al cierre y a permitir con las condiciones adecuadas sanitarias debidamente aseguradas, la reapertura, normalmente en la fase 2, entendiendo que su actividad más que de educación era de práctica deportiva (por ejemplo asó lo hizo el Ayuntamiento de la Rozas de Madrid).

Pero muy pocos emitieron recomendaciones, circulares (o notas informativas) sobre cuidados mínimos del caballo en la denominada fase previa.

Fue, como se ha visto antes, esa indefinición, la que generó problemas serios de bienestar a los caballos.

Pero sería injusto, a su vez, no reconocer que algunas autoridades locales se tomaron el tiempo necesario para examinar cuidadosamente qué implicaba el estado de alarma para los caballos domésticos, y cuando lo hicieron sus normas resultaron de enorme transparencia, utilidad y con estándares mínimos muy razonables. Frente a operaciones extrañas como las de la policía local del Ayuntamiento de Madrid en la antigua Unidad Ecuestre de Remonta, actual Sección de Enseñanza Ecuestre de Cría Caballar del Ejército, que, tras observar con drones ejercicios de monta, se personó para prohibir algo que dependía directamente de una de las cuatro autoridades delegadas, el Ministerio de Defensa, o del municipio de Málaga antes mencionado, desconecedor de lo que es un caballo y cómo debe atenderse su alimentación sin provocar cólicos y maltrato de los animales, hubo probablemente otros que si operaron con sentido común. Por supuesto, repasar las instrucciones, si las hubiera habido, de los más de 8000 municipios españoles carece en este momento de toda lógica aunque no vendría mal examinarlas en un estudio futuro más detenido.

Por ello, hemos preferido fijar la atención en un municipio que tradicionalmente cuenta con una excelente política de bienestar animal<sup>75</sup> aunque tiene la ventaja de aglutinar en una misma autoridad algunas competencias autonómicas y todas las competencias locales al ser una Ciudad con Estatuto de Autonomía: Ceuta. Y merece la pena reproducir sus instrucciones y protocolo al haber procedido a emitirlos por contar en su territorio con un centro ecuestre de importancia.

Ceuta no sólo emitió un Decreto general<sup>76</sup> sobre todas las relaciones de sus residentes con animales de compañía y domésticos, con un anexo con 11 apartados

---

<sup>75</sup> Véase el dictamen del Consejo e Estado sobre el Proyecto de Reglamento de la Ciudad Autónoma de Ceuta para la tenencia, protección y bienestar de los animales de compañía. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-865>

<sup>76</sup> Véase el Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta, D. Francisco Javier Guerrero Gallego, por el aprueban las normas de cuidado y manejo de animales domésticos y de compañía en el estado de alarma. BOCCE. Año XCV. Martes 24 de marzo de

(algunos de ellos subdividido incluso en 7 subapartados, como el 7, relativo a las colonias urbanas de gatos, otro de los temas más polémicos del derecho excepcional del estado de alarma, al que luego se hará breve referencia), de los que tres de ellos, 8 a 10, eran aplicables a los équidos, y en concreto el 8 se remitía (al igual que casi todos los apartados restantes para distintos tipos de animales) a un protocolo aprobado previamente, el día 16 de marzo (dos días después de la declaración del estado de alarma y dos días antes de la firma de Decreto): “En el Centro Ecuestre Ciudad de Ceuta y Núcleos zoológicos autorizados se cumplirá rigurosamente **el protocolo notificado por Sanidad Animal**” (énfasis añadido).

Este Protocolo (uno de los varios a los que remitía dicho Decreto, según los distintos tipos de animales) partía de un previo informe del Servicio de Sanidad Animal de dicha Consejería (“Informe sobre el bienestar animal y la sanidad animal de los équidos del “centro ecuestre Ciudad de Ceuta”). En el mismo se había observado que las normas mínimas no habían sido del todo bien observadas y que, pese al bien hacer del Centro Ecuestre desde la declaración del estado de alarma los dos primeros días, los animales allí mantenidos “no están recibiendo el adecuado tratamiento veterinario y de herraje, que requiere pruebas diagnósticas, tratamientos personalizados, recorte de cascos y fabricación de plantillas podales (en los caso que existan patologías agudas o crónicas en las extremidades de los caballos), que los veterinarios clínicos locales no son capaces de cubrir, por la ausencia de especialización en esta especie animal (como tampoco existe un hospital clínico equino para cirugías y tratamientos específicos), incurriendo en errores y falta de asistencia que están llevando a los animales al límite.” El informe acabó convirtiéndose inmediatamente en el citado Protocolo al que se dio la máxima publicidad y traslado al citado Centro Ecuestre y que se ocupaba de múltiples aspectos del bienestar animal de los caballos del Centro Ecuestre. De hecho, a juicio de la editorial bien puede tomarse casi como modélico.<sup>77</sup>

---

2020. Nº 28. Extraordinario. Pgs. 891-893. El Decreto entró en vigor el día de su firma el 18 de marzo y por tanto tuvo efectos retroactivos en el momento de su publicación en el BOCCE teniéndose en cuenta que su contenido se había dado a conocer por múltiples sistemas adicionales de publicidad, en especial a sus destinatarios singulares (asociaciones y centros, a demás de a los residentes de Ceuta) el mismo día 18. Véase <https://www.ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/1619-marzo/20250-bocce-extra28-24-03-2020?Itemid=0>

<sup>77</sup> En el mismo consta lo siguiente:

A los équidos no se les están manteniéndose la salud de sus manos y pies, de sus cascos, deben ser herrados de forma frecuente para evitar tendinitis, infosura, cojeras agudas y que deriven en las temidas cojeras crónicas, con problemas del navicular y con ello una inutilidad del ejemplar, como muchos caballos que hay en dicho centro que son de competiciones y se pierdan años de entrenamiento, dolor afectivo y, porque no decirlo, pérdida económica en una

*6.E. Centros de acogida. La actuación de la Asociación Española de Veterinarios Municipales (AVEM)*

---

inversión empleada, en un macho o hembra, el cual tienes inscrito en un libro de competiciones y quien está en el mundo caballar, bien sabe que el equino que empieza con problemas de ligamentos mal fin tiene.

Pero no solo son los herrajes, porque la delicadeza del caballo, la necesidad imperiosa que precisan estos animales, que se debe satisfacer de forma inmediata, como es el movimiento y ejercicio físico diario, supondrá patologías de extremidades, infosuras, y finalmente la posibilidad de CÓLICOS, existiendo hasta 10 tipos de cólicos diferentes y tan sólo uno de ellos es el que no tiene destino fatal de muerte del animal. El resto, siempre son de tratamientos urgentes, actuaciones rápidas para salvar la vida al animal y aún así, la mayoría de las veces requieren de una actuación clínica o quirúrgica en un hospital equino especializado, que supondría la autorización de salida urgente del animal y propietario/representante a zona peninsular para evitar la muerte (siempre acompañado del certificado al efecto e informe veterinario clínico de especialista que lo determina).

A tenor de lo expuesto, la Consejería de Sanidad, Consumo y Gobernación, publicó un decreto el 18 de marzo de 2020, donde se establecían todas las medidas específicas para la atención y actuaciones veterinarias, así como, para el movimiento de personas, bajo autorización expresa e individual firmada desde Sanidad Animal, que cubriera todas las necesidades básicas de animales vivos durante el Estado de Alarma. Desde su publicación, no se ha presentado alegación o recurso alguno al respecto en plazo, que supusiese su no aplicación desde el mismo 18 de marzo.

En el mismo, se recoge, desde el primer día la autorización expresa de propietarios de équidos, miembros de la Federación Hípica de Ceuta y voluntarios de la misma, el desplazamiento al Centro Ecuestre Ciudad de Ceuta para la atención adecuada higiénico-sanitaria, de limpieza y de bienestar (que incluye el movimiento y trote diario de los équidos para evitar todos los problemas de salud anteriormente citados) de los animales.

Concluyendo, la no autorización para los desplazamientos de personas (autorizadas individualmente) al Centro Ecuestre Ciudad de Ceuta, al territorio peninsular en los casos de extrema urgencia y desde la península hacia Ceuta para la atención del herraje y del veterinario especializado, con la medidas de seguridad y aislamiento que sean necesarias por la pandemia, perjudicarán la salud de los caballos, que necesitan la atención profesional (veterinario equino y herrador) de forma inmediata. Además, será necesario la atención del personal cualificado (dueños de équidos, directiva y miembros de la Federación y sus voluntarios), que deberán atenderlos al unísono, revisando cascos, herraduras, vacunaciones, desparasitaciones, movimiento y ejercicio diario, etc, para evitar cólicos y cualesquiera otra patología que se suscitará por la ausencia de los cuidados necesarios, pudiendo suponer la muerte de los animales e incurriendo en un presunto delito de maltrato animal por no autorizar el cuidado básico y de bienestar de esta especie animal.

Fuera del mundo del caballo, donde más problemas ha habido es en el relativo a uno de los efectos colaterales de la pandemia: el abandono de los animales de compañía y la imposibilidad de adoptarlos debido a la imposibilidad de desplazarse y no estar claras las normas mínimas de seguridad (y potencial peligro de falsas adopciones simplemente para poder salir a pasear). Basta consultar la web para constatar cómo los medios se hicieron eco de la situación límite de muchos centros de acogida, públicos y privados, y de las inspecciones del Seprona para vigilar las falsas adopciones y posteriores abandonos. Basta con poner en cualquier buscador de internet “animales COVID-19” para que aparezcan cientos de noticias de los últimos meses al respecto.

El otro problema grave generado por la ambigüedad de las normas reguladoras de la pandemia fue tan animalo que es de los pocos casos que dio lugar a una intervención judicial, medida cautelar, suspendiendo normas concretas que de interpretación del ordenamiento superior habían hecho algunas autoridades locales). Y ello obligó al Ministerio de Sanidad, ante la medida cautelar del Tribunal, a reinterpretar las normas de manera totalmente distinta (en realidad contraria) a lo que decía el tenor literal de la norma de superior rango aprobada por el Gobierno, para evitar paralizaciones judiciales de sus órdenes carentes de lógica. La solución, finalmente adoptada resolución judicial de revocación de la medida cautelar una vez el Ministerio de Sanidad aprobó una norma mucho más razonable de que la original y que esta vez sí atendió al bienestar de los animales puestos en riesgo de maltrato por las normas del estado de alarma simplemente por descuido o falta de detalle, deberá tenerse en cuenta ante un futuro rebrote o declaración de estado de alarma o crisis sanitaria, para evitar este tipo de vaivenes. Lo curioso es que, aunque resulta explicable debido a que esta parte del Ordenamiento regulador de la relación ser humano – animal es muy reciente, la confusión afectó a un animal doméstico por excelencia: el gato, una especie realmente cercana al ser humano, pero igual de desconocido para las autoridades que el caballo.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Véase el auto de 8 de abril del Juzgado Nº 6 de lo Contencioso-administrativo de Las palmas de Gran Canaria, emitido en el seno del procedimiento ordinario 0000115/2020, que obligó provisionalmente al Ayuntamiento de San Bartolomé de Lanzarote a no aplicar las medidas restractivas que, derivadas del Real Decreto 463/2020, el mismo había emitido. La medida cautelar judicial contraria a la literalidad del Real Decreto 463/465/2020, pero acorde con su finalidad, se mantuvo hasta que el Ministerio de Sanidad promulgó una orden interpretativa de dichas medidas (Instrucción de 19 de marzo de 2020, por la que se establecen criterios interpretativos para la atención de animales domésticos en la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19). Esta Orden literalmente cambió lo que decía la norma que se interpretaba, el citado Real Decreto, siendo una derogación o modificación de la misma más que una interpretación, pues un profesional es un profesional y un simple voluntario que alimenta gatos en la calle es elemental que no lo es. Por tanto, el error estaba en permitir que sólo los profesionales alimentaran a los animales. Y si se trae ello a colación es porque pese a ser el gato un animal que ha convivido con el ser humano desde aproximadamente hace entre unos 8.000 y 6.400 años (mucho menos que el perro -unos 40.000 años, más o menos cercanos al cerdo -9000 años-, pero bastante más que cercano al ser humano que el caballo -5.500 años-), sin embargo para la legislación y las políticas públicas que regulan la interrelación del ser humano con el gato sólo algunas Comunidades

No parece que las autoridades tuvieran ideas claras al respecto si tuvieron que cambiar sus decisiones sobre la marcha ante la interpretación de mayor sentido común de los jueces mientras las autoridades centrales “se enteraban” de la realidad de esas políticas públicas existentes a nivel autonómico y local y de las que ellas nunca se han ocupado.

Por lo demás, volviendo a los centros de acogida de animales abandonados, tampoco el Gobierno supo especificar qué medidas eran las mínimas necesarias para poder salvaguardar la sanidad en dichos centros, esencial para poder mantenerlas en funcionamiento aunque no estaban entre las actividades esenciales. De hecho, se cerraron al público las instalaciones y actividades relacionadas con animales de compañía y Centros de Protección Animal Municipales. Ello no obstante, los municipios, “dadas las características de la actividad y la necesidad de atender a los animales, [mantuvieron] el acceso a los centros por parte de los operarios, organizados por turnos para proporcionar los cuidados básicos a los mismos y atender las urgencias relacionadas con animales de compañía en las ciudades.”

Y pese a que el Ministerio de Sanidad debió abordar con planes y protocolos consensuados a nivel nacional la actividad de los mismos, que permitiera aclarar su papel durante la pandemia con eficacia y seguridad para las personas, animales y medio ambiente, no lo hizo.

Ello no obstante, los municipios españoles sí pudieron contar con el denominado “Plan de vigilancia de SARS-cov-2 en animales vivos de centros municipales de recogida de animales” que, teniendo en cuenta los informes del grupo asesor informal de la OIE sobre el COVID-19, (ahora Grupo *ad hoc* de la OIE sobre el COVID-19 y la interfaz humano-animal), los planes de vigilancia o manuales de diagnóstico de otras enfermedades epizooticas y/o zoonóticas de los animales, y los modelos de intervención para la investigación del rol que pueden jugar los animales de compañía y por extrapolación, cualesquiera otro doméstico, silvestre y/ o callejero, que con toda rapidez elaboró y dio a conocer la Asociación Española de Veterinarios Municipales (AVEM).

Dicho Plan, al ser aplicable en todos los centros de acogida de animales abandonados, pudo ser también aplicado a centros de recogida de caballos abandonados, pues dependiendo de la legislación autonómica y de la profundidad de autonormación ejercida por las corporaciones locales (que tienen indubitadamente

---

Autónomas, Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta) y algunas otras corporaciones locales de España se han molestado en enterarse de qué es exactamente un gato feral no doméstico a efectos de regular el sistema CES/TNR, captura-esterilización-retorno, esencial para el control razonable de las colonias urbanas de gatos. En realidad el gato sigue que habita en nuestras ciudades sigue siendo un gran desconocido. Acerca de qué es realmente un gato en su interrelación con un ser humano véase, por todos, Elena Carloni. 2015. "Measuring stress and safeguarding the mental well-being of cats in the shelter setting." Presentación en la Jornadas Felinas Europeas 2015. Barcelona.

competencias generales en materia de bienestar animal atribuidas por la Ley de Bases de Régimen Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local)<sup>79</sup> tienen en servicio dichos centros de acogida para caballos o équidos abandonados en general. El Plan, pues, estuvo enfocado a la prevención de entrada del Sars-Cov-2 en los centros y a evitar su difusión en el mismo a personas, animales e instalaciones. En estos centros habitualmente entran perros y gatos, pero también pueden entrar équidos si se localizan perdidos en vía pública o son fruto de un desalojo o intervención policial. Por citar algunos, según fuentes de la propia AVEM, “en los últimos años, entre los centros de protección vinculados a la asociación, han recogido caballos: Alcantarilla (Murcia), Almería, Córdoba, Granada, Leganés (Madrid), Madrid, Málaga, Mougá (A Coruña), Murcia, Orihuela (Alicante), San Fernando de Henares (Madrid), Sevilla y Yecla (Murcia).<sup>80</sup>

Convendría, pues, dada su utilidad validar este Plan más allá de la propia propuesta de la Asociación y compararlo en su caso con otros protocolos específicos para équidos que se mencionan más adelante, pues contar con dicho protocolo, que no tiene porque servir de guía a los centros públicos sino también a los privados de recogida de équidos, es realmente importante. No se debería quedar en un limbo el esfuerzo realizado por AVEM.

## 7. Conclusiones

Resulta obvia la dificultad a la que ha tenido que hacer frente el Gobierno en emitir instrucciones para mantener la seguridad de todos los ciudadanos y la multiplicidad de temas que la pandemia y sus consecuencias económicas han generado, ello no tiene porque impedir haber identificado las normas necesitadas de clarificación y el sentido que debe tener la misma para evitar situaciones de caos o de arbitrariedad. Y resulta también obvio que el análisis del derecho excepcional derivado del estado de alarma para hacer frente a la pandemia el COVID-19 plantea cuestiones realmente importantes que afectan a la esencia misma del Estado Democrático de Derecho en que se basa la convivencia en España al haber sido cuestionada la constitucionalidad misma de todo el sistema como se vio al principio de esta segunda parte de la Nota Editorial.

---

<sup>79</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>. Véase, al respecto Enrique Alonso García, M.ª José Montes Martín, Javier Gavela García, Iris Ruiz Montes & Ana Recarte Vicente-Arche. *Bienestar Animal y Corporaciones Locales*, Capítulo XLVIII del Tratado de Derecho Municipal dirigido por Santiago Muñoz Machado, Ed. Iustel.Tomo III, pgs 2782-2845 de primera edición de 2011.E,

<sup>80</sup> Comunicación a la editorial del Presidente de la Asociación. Junio 2020.

Pero el periodo COVID-19 también ha mostrado y sigue mostrando las diferencias entre tener o no tener interlocutores con *auctoritas* en la distribución de competencias.

Por tanto, lo primero y más urge es que debería hacer la Administración General del Estado es aclarar la distribución de competencias tanto internamente como *versus* las autonómicas y locales, atendiendo a un contenido de una hipotética y futura ley que lleva camino de no plantearse correctamente por la ausencia, hasta la fecha, de la preceptiva consulta previa para predelimitar su futuro contenido atendiendo a la opinión de la ciudadanía.

Y ya entrando en las lecciones aprendidas, debe prestarse muy especial atención a las fases primeras de los estados de alarma. Es claro que los équidos –y en concreto los caballos–, deben ser objeto no sólo de atención especial en las actividades esenciales (alimentación con requisitos particulares y veterinaria tanto preventiva como curativa) sino que a las mismas debe añadirse la de movimiento y ejercicios para garantizar su salud y mínimo de bienestar; que los propietarios deben ser tratados como los profesionales y trabajadores (de manera parecida a como los voluntarios alimentadores de colonias urbanas de gatos lo han sido) y que en recintos privados la decisión de montar y debe ser del propietario, con derecho a desplazarse a donde se encuentre el caballo si no está en la finca donde tiene su residencia.

Más allá de ello cuestiones como si la monta en sí misma, pasado un tiempo a determinar, individualmente y con requisitos sanitarios, es distinguible de la monta como entrenamiento o práctica recreativa o competitiva necesitaría de estudios adicionales.

Y la aprobación de un protocolo modelo que impida a los agentes de seguridad cometer errores extraños pese a no ser intencionales, ante la ambigüedad de las normas, tiene suficientes bases para poderse ya acometer habida cuenta de la coincidencia en los elementos esenciales de los mismos tal y como han sido propuestos e incluso aplicados por varios entes y agentes sociales, además de administraciones “vicariales” y locales, mucho más informados que los de las autoridades centrales.

Lo mismo cabe decir de los protocolos sanitarios de acceso a los distintos tipos de instalaciones y centros, sea por los propietarios, los trabajadores, los deportistas o cualquier otro usuario, o por los profesionales que presten en ellos algún tipo de servicio o por el público en general (si está permitida la entrada), a medida que se vaya abriendo la actividad a presencia de colectivos ciudadanos más amplios. Estos protocolos han sido ya homologados o están a punto de serlo, por lo que no tiene sentido no mantenerlos actualizados.

En suma, tanto los protocolos de bienestar de los caballos en las explotaciones e instalaciones como los protocolos de mantenimiento y acceso sin riesgos por parte de terceros a las misma, son ambos esenciales y ya parecen suficientemente contrastados.

Finalmente, distinciones absurdas como la que limita la actividad ganadera a la productora de alimentos a partir de la carne de potros, reafirmando que puede haber y hay équidos que son animales de compañía, deberían repensarse profundamente bien en el sistema de distribución de competencias bien en la clarificación de si los animales de producción de rentas (además de los de trabajos agrícolas y de producción de carne) y los de compañía, es decir, los domésticos dedicados al deporte y otras actividades cuando no son productores de rentas para el propietario, son actividad ganadera o no lo son.

Y, sobre todo, lo que no es admisible es la indefinición y ambigüedad en las normas cuyo incumplimiento es especialmente grave el en el estado de alarma. Nada peor que ser sancionado con un mínimo de 600 euros<sup>81</sup> pese intentar cumplir con la interpretación más razonable de la norma y cumpliendo con obligaciones que de desatenderse constituyen maltrato animal.

---

<sup>81</sup> El artículo 20 del Real Decreto 463/2020 señala que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, que, a su vez, se limita a señalar que “el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.” Por tanto las multas se sitúan entre los 600 y los 1.500 euros por infracción leve pudiendo llegar hasta los 600.000 € o incluso penas de prisión los casos de infracción muy grave. Ello se debe a que son cuatro los textos legales que recogen sanciones la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, que prevé sanciones de entre 601 euros a 30.000 euros en los casos de desobediencia, cuando no sean delito. Suele ser la sanción más común por ser la menos lesiva; la Ley General de Salud Pública prevé sanciones más duras, de entre 3.001 euros y 60.000 por conductas graves que puedan poner en riesgo o daño grave a la salud de la población; la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, que incluye sanciones de entre 1.500 euros (las leves) a 600.000 euros (las muy graves) para que incumplan obligaciones derivadas de planes de protección civil; y el artículo 550 del Código Penal, recoge los delitos de atentado, resistencia y desobediencia a la autoridad que, en caso de delito de desobediencia grave puede enfrentar una pena de prisión de tres meses a un año o multa (artículo 556.1), que podría imponerse en caso de reincidencia cuando se haya sido sancionado previamente en vía administrativa.