GENERALITAT VALENCIANA
Presidència

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

C/I/7079/2025
CPTOM/158/2025
Expte: 25107

INFORME DE LA ABOGACÍA DE LA GENERALITAT

Asunto: CONSULTA SOBRE EL PROTOCOLO MARCO DE COLONIAS FELINAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La Subsecretaria de la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio solicita informe jurídico, atendiendo a su trascendencia social y dificultad técnico-jurídica en relación con el Protocolo marco de colonias felinas de la Comunitat Valenciana; en base al artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica de la Generalitat y el art. 18.1 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que se aprueba su reglamento. A la solicitud de informe se acompaña el borrador del protocolo, así como, el informe de la Dirección General de Medio Natural y Animal donde se plantea la finalidad de la solicitud de informe.

De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, y en el art. 18.1 del Decreto 84/2006, se emite el siguiente informe en base a las siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Carácter y publicidad del informe

El presente informe se fundamenta en el apartado 3 del artículo 5 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, que dispone que:

> «[...] Los órganos competentes podrán solicitar informe de la Abogacía de la Generalitat cuando lo consideren necesario en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto que se trate».

Además, el artículo 18.1 del Reglamento de la Abogacía de la Generalitat, aprobado por Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, regula con precisión la manera de solicitar tales informes facultativos, fundamentando la conveniencia de solicitarlos justificando la importancia económica, transcendencia social o dificultad técnico-jurídica.

En aplicación de los artículos 5.3 y 6.1 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, el presente informe tiene carácter potestativo y no vinculante.

CSV: - URL de validación: - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

Finalmente, y en relación con la información de relevancia jurídica que debe ser publicada, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana prevé, en su artículo 16.2 que:

> «2. Además, la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas:
>
> a) Aquellos informes jurídicos facultativos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Cada informe jurídico formulado por la Abogacía deberá indicar si tiene o no incidencia sobre la interpretación y aplicación de las normas y por tanto si debe o no ser objeto de publicidad activa».

Teniendo en cuenta que en el presente caso se trata de una consulta con relevancia jurídica que tiene incidencia sobre la interpretación y aplicación de las normas entendemos que estamos propiamente ante uno de los supuestos contemplados en el artículo 16.2 de la Ley 1/2022, y, por tanto, debe darse la publicidad activa oportuna al presente informe, si bien se recuerda la necesidad de anonimizar los datos de la firmante de este, en atención a la protección de datos de carácter personal.

Segunda. Identificación del objecto de la consulta

La consulta formulada por la Dirección General de Medio Natural y Animal se centra en el análisis sobre la legalidad y adecuación de un documento denominado Protocolo Marco de Colonias Felinas de la Comunitat Valenciana, elaborado por ese departamento para dar cumplimiento al artículo 40 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, y al artículo 24.1 de la Ley 2/2023, de 13 de marzo, de la Generalitat, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal. La justificación de la petición de informe se basa en la declaración de la trascendencia social y dificultad técnico-jurídica del asunto.

Tercera. Marco jurídico

El marco jurídico sobre el que descansa el protocolo objeto de estudio, sin perjuicio de otras normas de incidencia en la materia, viene marcado por dos disposiciones; por un lado, la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, con el carácter primordialmente de legislación básica y, por otro lado, la normativa autonómica, brevemente anterior en el tiempo y que se concreta en la Ley 2/2023, de 13 de marzo, de la Generalitat, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal.

La Ley autonómica 2/2023, dispone, dentro de su título IV titulado «De el abandono de animales de compañía, perdidos y errantes, y los centros de acogida de animales de compañía» y de su capítulo 2 dedicado a los centros y casas de acogida y a las colonias felinas, en el art. 24.1 sobre estas últimas, lo siguiente:

CSV: URL de validación:

«1. Corresponde a las entidades locales la gestión de los gatos comunitarios, y deberán disponer de un programa de gestión de colonias felinas que contendrá los aspectos relacionados en la normativa nacional vigente en la materia. En caso necesario, podrán recabar el apoyo de las diputaciones provinciales. Por su parte, la conselleria con competencias en materia de protección animal desarrollará un protocolo marco con los procedimientos y requisitos mínimos que sirvan de referencia para la implantación de programas de gestión de colonias felinas en los términos municipales».

La Ley estatal 7/2023 regula las colonias felinas en el capítulo VI del Título II y prevé en su art. 40 como funciones de la Administración Autonómica lo siguiente:

Corresponde a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla:

Generar protocolos marco con los procedimientos y requisitos mínimos que sirvan de referencia para la implantación de programas de gestión de colonias felinas en los términos municipales Estos protocolos deberán desarrollar, como mínimo, los siguientes aspectos:

a) Métodos de captura para la esterilización, respetuosos con la naturaleza de los gatos comunitarios y conformes a las directrices de bienestar animal.

b) Criterios de registro de las colonias y de los individuos que las componen.

c) Criterios de alimentación, limpieza, atención mínima y cuidados sanitarios.

d) Criterios de esterilización, siguiendo programas eficientes y ejecutados por profesionales veterinarios.

e) Instalación de refugios, tolvas o cualquier elemento necesario para garantizar la calidad de vida de los gatos de las colonias.

f) Formación y acreditación de las personas cuidadoras de las colonias y de los diferentes empleados y empleadas públicas que estén implicados en la gestión de las mismas.

g) Formación de los miembros de las policías locales en gestión de colonias felinas.

h) Protocolos de actuación en situaciones especiales, que incluyan el retorno posterior de los gatos comunitarios a su espacio natural.

i) Protocolos de actuación sobre rescate y ayuda en casos de emergencia, tales como inclemencias climatológicas o desastres naturales.

j) Criterios para la definición de procedimientos de gestión de colonias felinas para evitar los efectos significativos de los individuos que habitan dichas colonias sobre la biodiversidad circundante a las mismas.

Cuarta. Examen de la cuestión planteada

La consulta formulada a esta Abogacia se basa primordialmente en el análisis de un documento propuesto por la Dirección General de Medio Natural y Animal denominado de «Protocolo Marco Colonias Felinas Comunitat Valenciana» a los efectos de validar su contenido.

Se recuerda en este punto que, el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat recoge el asesoramiento en derecho de la Abogacia en los supuestos no previstos como preceptivos cuando los órganos competentes para solicitarlo lo consideren necesario

CSV: URL de validación:

en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto de que se trate.

El artículo 18 del Decreto 84/2006 de 16 de junio del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat dispone que:

> «1. La solicitud de informe se formulará de forma concisa, con expresa indicación de los diferentes extremos objeto de la consulta y será suscrita por la autoridad que la formule. Además deberá citarse el precepto que exija el informe, en el supuesto de informes preceptivos, o fundamentarse la conveniencia de solicitarlo justificando la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico jurídica del informe de que se trate, cuando el informe se solicite con carácter facultativo. En este último caso la solicitud deberá ir precedida de un estudio en profundidad de la cuestión por parte del órgano solicitante, en el que se hará constar su criterio, que se acompañará a la petición de informe.
>
> A tal efecto, la Abogacía de la Generalitat podrá rechazar las consultas que le sean formuladas, si el informe que debe acompañarse a la petición no contiene un estudio suficiente de la cuestión suscitada o no expresara la postura que sobre la base del mismo propone adoptar el órgano solicitante o, en su caso, el objeto de consulta no revistiera especial relevancia. [...]».

Por otra parte, y según el preámbulo de la Ley 10/2005, la función consultiva que desarrolla la Abogacía General de la Generalitat consiste en asesorar en derecho, pero no en suplir mediante actividades que van más allá del asesoramiento la labor de los demás órganos administrativos y en este sentido, delimita claramente las funciones propias de la Abogacia de la Generalitat de las características de los órganos gestores.

En el presente caso, el escrito de la Dirección General que se somete a estudio es un documento que se enmarca dentro de las esfera de actuación y gestión del referido departamento que en principio no plantea dificultad técnica jurídica, más allá de la redacción del mismo, ya que como se ha visto tiene un claro fundamento legal obligacional para la administración autonómica de generar un protocolo marco con los procedimientos y requisitos mínimos que sirvan de referencia para la implantación de programas de gestión de colonias felinas en los términos municipales. En este sentido, la Ley 7/2023 fija en el art. 40 el contenido mínimo que debe observar el protocolo marco exponiendo de modo detallado cada uno de los ítems a tener en consideración, y, asimismo, existe una Directriz técnica de la Dirección General de Derechos de los Animales sobre gestión de poblaciones felinas del Ministerio Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, de agosto de 2024, con la finalidad de facilitar a las entidades locales las bases técnicas sobre la gestión, el conocimiento y la información que precisan para desarrollar sus Programas de Gestión de Colonias Felinas y que puede servir de guía para el desarrollo de la materia (de hecho es tomada como referencia tal y como consta en la bibliografía por el protocolo objeto de consulta). Todo ello sin perjuicio de otros recursos, como el análisis de la actuación de otras comunidades autónomas, o de los estudios que otros agentes u organismos especializados han efectuado sobre la materia (y que consta en el documento que han sido evaluados).

CSV: URL de validación:

Se reitera, en este sentido, que no es función de esta Abogacía suplir la labor del centro gestor marcando las directrices de actuación que el mismo debe fijar sobre la materia, pues se estaría delimitando la discrecionalidad de este en la dirección y gestión del departamento. No obstante, y atendiendo a razones de colaboración por la trascendencia social del documento sometido a consulta, se procede a realizar algunas observaciones que atienden primordialmente al encaje normativo y competencial del documento y a la claridad del texto, procediendo a su examen sobre la base del principio de vinculación positiva a la ley que debe regir la actuación de la Administración.

I. Por un lado, el protocolo (como reiteradamente se ha visto) tiene un marco normativo definido y concreto, fijado por el art. 40 de la Ley 7/2023 y por el art 24.1 de la ley de la Generalitat 2/2023. El primero de ellos detalla asimismo su contenido, estableciendo los aspectos que como mínimo deben contenerse en este. Analizado el documento, se constata que prácticamente se contiene una referencia y un desarrollo a todos los aspectos señalados. Quizás, debería hacerse mención expresa en el documento a lo que el art. 40 apartado g) señala como «formación de los miembros de las policías locales en gestión de colonias felinas» pues si bien se menciona a estos en el protocolo como miembros del equipo operativo (apartado 4.4.4) y se contempla la formación de los agentes implicados (personal municipal) no es menos cierto que el art. 40 g) de la Ley 7/2023 precisa la formación de este concreto personal como individualizada respecto de la formación que contempla el apartado f) de los diferentes empleados y empleadas públicas que estén implicados en la gestión de las colonias.

II. Respecto del ámbito competencial, el art. 24.1 la Ley 2/2023 atribuye a <u>la conselleria con competencias en materia de protección animal el desarrollo del protocolo marco</u>. Estas competencias se encuentran actualmente atribuidas a la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, en el marco de lo dispuesto en el art. 11 del Decreto 32/2024 de 21 de noviembre, del presidente de la Generalidad, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones, complementado con lo dispuesto en los art. 128 y 130 del Decreto 173/2024, de 3 de diciembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalidad.

III. Por lo que se refiere al contenido del protocolo se efectúan las siguientes observaciones:

a. <u>Con carácter general</u>

Respecto de las referencias normativas que contiene el texto se indica que es necesario en base a una buena técnica que la primera vez que aparezca citada una disposición se identifique con su título completo; las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una fórmula abreviada de éste que identifique a la norma. Por otro lado, se aconseja que se siga

CSV: URL de validación:

siempre la misma fórmula para referirse a la norma, a los efectos de una uniformidad del contenido. Finalmente debería identificarse que la Ley 2/2023, de 13 de marzo, es de la Generalitat (ya que no hay indicación al respecto).

Por otro lado, debe observarse un lenguaje inclusivo en la redacción del protocolo, especial atención merece en este sentido la utilización de la expresión «el veterinario» o «un veterinario».

b. En el punto 1.1 del protocolo relativo a la justificación, se indica en relación con la Ley 2/2023 que:

> «[...] En su artículo 24 se establecen las responsabilidades de los ayuntamientos relativas a la gestión de las colonias felinas que incluyen el CER (captura-esterilización-retorno) así como alimentación, cobijo, supervisión y tratamiento sanitario de los gatos comunitarios, y la limpieza e identificación de las colonias felinas. Los ayuntamientos también serán los responsables de la formación, educación y concienciación de la ciudadanía y de las personas que gestionan las colonias felinas, que deberán ser identificadas mediante carné [...]».

No obstante, la previsión del art. 24 de la Ley 2/2023 tal y como se ha recogido coincide con la regulación anterior a la modificación operada por el art. 114.13 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de simplificación administrativa.

La actual redacción del art. 24 de la Ley 2/2023 relativo a las colonias felinas es la siguiente:

> «1. Corresponde a las entidades locales la gestión de los gatos comunitarios, y deberán disponer de un programa de gestión de colonias felinas que contendrá los aspectos relacionados en la normativa nacional vigente en la materia.
>
> En caso necesario, podrán recabar el apoyo de las diputaciones provinciales.
>
> Por su parte, la conselleria con competencias en materia de protección animal desarrollará un protocolo marco con los procedimientos y requisitos mínimos que sirvan de referencia para la implantación de programas de gestión de colonias felinas en los términos municipales.
>
> 2. Los ayuntamientos llevarán a cabo en sus municipios una gestión integral de las mismas, que incluya, en todo caso, la esterilización.
>
> 3. Los gatos comunitarios <u>serán identificados con microchip</u> bajo la titularidad de la administración local competente cuando se capturen para su esterilización o por cualquier otro motivo justificado.
>
> 4. En el caso de incidencias vecinales relacionadas con las colonias felinas, o de estas con los distintos entornos incluidos los espacios naturales protegidos, se establecerán las medidas y estrategias de mediación, primando, en todo caso, el interés superior de los vecinos.
>
> 5. Los ayuntamientos elaborarán un registro de las colonias felinas existentes en el municipio, que incluirá el número de animales e identificación de los que las componen, características, ubicación de las colonias, circunstancias especiales y todos los datos necesarios para un conocimiento de la situación de estas colonias y posterior análisis de resultados y propuestas de mejora.»

Por tanto, <u>deberá adaptarse el párrafo citado, así como el resto del contenido concordante con la actual redacción del art. 24 de la Ley 2/2023</u>.

CSV: URL de validación:

c. En el punto 2 del protocolo se contemplan las definiciones. Se observa que figuran en párrafos distintos dos definiciones similares de la misma expresión «colonias felinas» una coincidente con la que figura en la Ley 7/2023 y otra con la de la Ley 2/2023. Por razones de una técnica adecuada en la redacción del documento y de seguridad jurídica, debe establecerse una sola definición, que englobe o integre, si se desea, las dos establecidas, pero teniendo en cuenta, en todo caso, el carácter de legislación básica de la ley estatal y posterior en el tiempo a la autonómica.

d. El apartado 4 del protocolo titulado «Agentes implicados en la gestión de poblaciones felinas» parece más propio de la introducción del protocolo que del desarrollo de este, en la medida que cifra la intervención de las distintas administraciones públicas, junto con los/las cuidadores o responsables de las colonias felinas y las entidades de protección animal. No olvidemos que nos encontramos ante un protocolo marco que tiene por objeto fijar los procedimientos y requisitos mínimos que sirvan de referencia a la implantación de programas de gestión de colonias felinas en los términos municipales; es decir, en el cuerpo del texto del protocolo marco deberían incluirse los citados procedimiento y requisitos no contemplarse otros aspectos más genéricos relativos a la intervención de los distintos agentes implicado en la gestión de las colonias felinas.

Por otro lado, en el apartado 4.1 relativo a los organismos públicos se hace referencia a lo siguiente (subrayado a efecto de las indicaciones del presente informe):

> «Administración General del Estado: el departamento ministerial competente deberá impulsar la implantación de modelos de gestión sostenible de colonias felinas y <u>establecerá líneas de subvención en favor de las entidades locales para el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a las colonias felinas, así como de aquellas entidades de protección animal que lleven a cabo actividades en la materia</u>
>
> [...]
>
> Diputaciones: prestarán apoyo a la administración local en el ejercicio de las competencias que les corresponden en cuanto a la garantía de la prestación de servicios públicos municipales y <u>otorgará, en su caso, ayudas financieras o subvenciones a los ayuntamientos para el cumplimiento de las finalidades de la normativa en materia de protección animal</u>
> [...]»

La Ley 7/2023 fija, respecto de la promoción de la protección animal y dotación de medios, en su art. 19 lo siguiente:

> «1. El departamento ministerial competente, para el desarrollo de la presente ley, deberá:
>
> a) Promover, a través de los incentivos adecuados, la inversión, gestión y ordenación de la protección animal, en particular, la elaboración de planes, instrumentos y proyectos de gestión de centros de protección animal.
>
> [...]
>
> d) Promover, a través de los incentivos adecuados, la inversión en la adopción de medidas para la protección animal.
>
> e) <u>Impulsar la implantación de modelos de gestión sostenible de colonias felinas</u>.
>
> [...]

CSV: URL de validación:

g) Financiar y desarrollar acciones específicas relacionadas con la protección animal.

[...]

3. Podrán ser destinatarios y beneficiarios de los recursos mencionados en el apartado anterior los organismos, instituciones y personas jurídicas siguientes:

a) Las comunidades autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades locales.

b) Las organizaciones no gubernamentales o entidades privadas sin ánimo de lucro cuya labor se desarrolle total o parcialmente en materia de protección animal. [...]»

Por otro lado, en el art 39.2 y 39.3 se contempla lo siguiente:

«2. La Administración General del Estado establecerá líneas de subvención en favor de las entidades locales para el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a las colonias felinas.

3. Para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, las administraciones locales podrán recabar el apoyo de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares en el ejercicio de las competencias que les corresponden en cuanto a la garantía de la prestación de servicios públicos municipales. [...]»

Si bien, por un lado, es cierto que el art. 39 apartados 2 y 3 de la Ley 7/2003 contempla que la Administración General del Estado establecerá líneas de subvención en favor de las entidades locales para el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a las colonias felinas, y que se prevé que las administraciones locales podrán recabar el apoyo de las diputaciones provinciales; y por otro lado, que el art 19 del mismo cuerpo legal recoge, que el departamento ministerial competente deberá promover, a través de los incentivos adecuados, la inversión en la adopción de medidas para la protección animal así como impulsar la implantación de modelos de gestión sostenible de colonias felinas, pudiendo ser destinatarios y beneficiarios de estos recursos tantos las entidades locales como las organizaciones no gubernamentales o entidades privadas sin ánimo de lucro cuya labor se desarrolle total o parcialmente en materia de protección animal; todo ello NO implica que pueda recogerse en un protocolo marco elaborado por una administración autonómica, con la finalidad de marcar los procedimientos y requisitos para la gestión de colonias felinas, la obligación de la administración General del Estado y de las Diputaciones Provinciales de establecer líneas de subvención a favor de las entidades locales y de las entidades de protección animal; en la medida que supondría fijar directrices que afectan directamente a la ordenación, gestión y funcionamiento de otras administraciones públicas sin que la ley contemple expresamente esa posibilidad con tal nivel de detalle. En todo caso, tales previsiones se circunscriben más bien al ámbito de un ideario o protocolo de intenciones de carácter individual del proponente o redactor del protocolo sin incidencia obligacional en los organismos públicos mencionados, que sujetan su actuación al principio de vinculación positiva a la ley no a los deseos (por muy loables que sean estos) de otra administración. Consecuentemente debería revisarse la redacción de este apartado.

CSV: URL de validación:

e. El apartado 9 titulado Bibliografía contiene una relación tanto del marco legal como de la documentación tomada en consideración para la elaboración del protocolo marco.

   No obstante, deberá eliminarse este apartado dado que el protocolo marco NO se configura como un trabajo de investigación o divulgativo que requiera la precisión de la documentación tomada como base para su elaboración, sino como un documento administrativo configurado como guía de los procedimientos y requisitos y referente para la implantación por estas de programas de gestión de colonias felinas.

Es lo que debe informar esta Abogacía a la consulta formulada, sin perjuicio de mejor criterio basado en derecho. Además, hay que reiterar que, de conformidad con el artículo 6.1 de la Ley 10/2005, el presente informe no es vinculante, por lo que los órganos administrativos y directivos competentes por razón de la materia adoptarán las decisiones fundamentadas en derecho que consideren oportunas.

GENERALITAT VALENCIANA

CSV:- URL de validación:- - - - - - - - - - - - - - - - - - - -