



Consulta: Naturaleza jurídica y procedimiento de aprobación del Programa de Gestión de Colonias Felinas

El pasado 29 de septiembre de 2023, entró en vigor la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (LPDBA), cuyo artículo 39.1 dispone que, en ausencia de otra previsión en la legislación autonómica, “y respetando el ámbito competencial establecido por la legislación vigente, corresponde a las entidades locales la gestión de los gatos comunitarios, a cuyos efectos deberán desarrollar Programas de Gestión de Colonias Felinas” que incluirán, al menos, los aspectos enumerados en el mencionado precepto.

En relación con la naturaleza jurídica de estos Programas, se admite pacíficamente que se trata de instrumentos desprovistos de carácter normativo *stricto sensu*, en el sentido de que no poseen fuerza vinculante, no generan derechos ni obligaciones para las partes y, por lo tanto, no pueden prever un régimen sancionador.

Así, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia define “programa” en sus primeras acepciones como “proyecto ordenado de actividades” o como “serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto”. La doctrina, por su parte, estima que no carecen totalmente de carácter jurídico, pero que no ostentan la fuerza obligatoria de los textos propiamente normativos.

Los Programas (y otros instrumentos similares como los planes o las guías) son considerados doctrinalmente como normas de “Derecho blando” o *soft law*, que está compuesto por actos o instrumentos jurídicos sin fuerza para obligar pero incardinados, de una forma u otra, en el sistema de fuentes. Se identifican por poseer las siguientes características:

- 1) Constituyen una “normativa” *sui generis*, ya que no producen efectos obligatorios y de procedimiento tasado de elaboración y aprobación.
- 2) No es susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (sí lo será, obviamente, en su caso, el acto administrativo que los apruebe si éste ha existido).
- 3) Es especialmente útil en el ámbito de la interpretación de las normas. Su función se encuentra ligada a la ejecución de políticas públicas, dando sentido las disposiciones del ordenamiento y coadyuvando en la interpretación de las normas.

Ello es perfectamente coherente con el contenido que, según la LPDBA, han de incluir estos programas: medidas de fomento de la colaboración ciudadana; asunción de compromisos de colaboración y de responsabilidades de atención veterinaria por parte de los Ayuntamientos; establecimiento de protocolos de actuación; implementación de campañas de formación e información a los ciudadanos; establecimiento de planes de control poblacional, etcétera.



La ausencia de carácter normativo de estos Programas de Gestión de Colonias Felinas puede deducirse *contrario sensu* del propio contenido del artículo 39.1 de la LPDBA, que, por ejemplo, impone a las Entidades Locales en su apartado a) la obligación de regular, “a través de sus normativas municipales, los procedimientos en los que se recogerán derechos y obligaciones de los cuidadores de colonias felinas”. Por su parte, también el apartado i) del mismo precepto conmina a los Ayuntamientos a “establecer mecanismos normativos y de vigilancia para llevar a cabo el control y la sanción a los responsables de gatos que no los tengan debidamente identificados y esterilizados y, por tanto, que no pongan las medidas necesarias para evitar la reproducción de sus animales con los gatos comunitarios”.

Es decir, si el legislador advierte de la necesidad regular mediante ordenanza -siguiendo, obviamente, por tanto, el procedimiento de aprobación de las disposiciones locales de carácter general- todos aquellos aspectos relativos a esta materia que impongan a los particulares derechos u obligaciones (y muy particularmente la fijación de un régimen de inspección y sanción), ello es porque el Programa no puede contener previsiones de esa índole.

En consecuencia, los Programas de Gestión de Colonias Felinas no requerirán, para su elaboración, seguir el procedimiento de aprobación que la normativa de régimen local prevé para las ordenanzas y los reglamentos municipales, por lo que entendemos que la competencia para su aprobación será del Alcalde, en virtud de lo señalado en el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

Finalmente, por lo que se refiere a la publicidad de estos Programas, ha de reseñarse que el artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) determina que “Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios”. No obstante, como hemos razonado previamente, los Programas no poseen carácter normativo propiamente dicho por lo que, al no ser disposiciones de carácter general, no se les aplicarían las previsiones de este artículo, al igual que tampoco se les impone el procedimiento de aprobación de las normas emanadas de la potestad reglamentaria de las Entidades Locales.

No obstante, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTIPBG) asigna una serie de obligaciones a los órganos del Sector Público en materia de publicidad activa, al afirmar en su artículo 5.1 que las Administraciones deberán publicar “de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad vinculada al funcionamiento y control de la actuación pública”. Continúa el mismo artículo indicando en su apartado 4 que “La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada



en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización”.

Por su parte, el artículo 6 de la LTIPBG apunta el deber de publicar la información institucional y de planificación y el artículo 8 de esta Ley la obligación de hacer pública la información de relevancia jurídica, entre la que incluye meras directrices o instrucciones.

Atendidos los argumentos jurídicos expuestos y, salvo criterio mejor fundado en Derecho, se emiten las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los Programas de Gestión de Colonias Felinas carecen de fuerza para obligar, por lo que no requerirán para su elaboración el procedimiento de aprobación que la normativa de régimen local prevé para las ordenanzas y los reglamentos municipales, por lo que, a juicio de quien suscribe, la competencia para su aprobación será del Alcalde, en virtud de lo prevenido en el artículo 21.1.s) de la LRBRL.

SEGUNDA.- No obstante, sí requerirán estos Programas de su regulación mediante ordenanza municipal aquellos aspectos que generen derechos y obligaciones para los particulares, especialmente los específicamente previstos en los subapartados a) e i) del artículo 39.1 de la LPDBA.

TERCERA.- Los Programas de Gestión de Colonias Felinas son instrumentos sometidos a la obligación de publicación regulada en la normativa de transparencia, por lo que será preceptiva, al menos, su publicación en la sede electrónica o la web municipal.

Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales.
Murcia, 9 de julio de 2024.