

CONTROL EFECTIVO DE POBLACIONES DE GATOS EN LIBERTAD. PARTE 2: PERSPECTIVA JURÍDICA^{* 1}

Por

RAQUEL LÓPEZ TERUEL^{1 2} / FRANCISCA GUTIÉRREZ JÁIMEZ^{1 2 3}

¹ IPA, Instituto de Protección Animal

² DeAnimals

³ Despacho Jurídico Especializado en Derecho Animal

ipa@institutodeproteccionanimal.com

*Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinarios de Bienestar Animal /
Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies 7 (2021)*

RESUMEN: El objetivo de este artículo es dotar a las Administraciones Públicas de las herramientas jurídicas necesarias para poder implementar los proyectos CER (Captura, Esterilización y Retorno de gatos que viven al aire libre y en colonias felinas) en los municipios españoles aunque no lo contemplen de forma expresa las ordenanzas o las leyes autonómicas correspondientes en la materia o cumpliendo las normas autonómicas si lo prevén. Al mismo tiempo pretende acreditar que, en nuestro ordenamiento interno dichos gatos tienen derechos desde un punto teórico-dogmático, aunque no desde el punto de vista del derecho positivo. Estos gatos son animales domésticos, en su mayoría no sociables, protegidos legalmente por el sistema jurídico español. El gato, detrás del perro, es el segundo animal de compañía en España y está presente en los hogares españoles. Pero no todos los gatos, a diferencia de sus compañeros los canes, pueden ser considerados animales de compañía porque presentan unas peculiaridades que les hace diferentes, lo que influye en su tratamiento desde una perspectiva jurídica. Este trabajo,

* Debido a un error en las pruebas finales de redacción de este artículo, se publicó durante dos días una versión equivocada del mismo y de sus autores, así como de los autores de la Parte 1 que le precede. La presente constituye la versión correcta. Los autores y la editorial ruegan disculpas a los lectores.

¹ Este artículo es el segundo de una serie de tres, en los que se abordan los sistemas CER (Captura, Esterilización y Retorno) de gestión de los gatos que viven en libertad en colonias urbanas, periurbanas o rurales (aunque la gestión está especialmente regulada para las primeras), desde puntos de vista complementarios. En la Parte 1, que precede a este artículo, en este mismo número de esta Revista, se ha abordado dicho método desde el punto de vista veterinario, analizando la forma científica y eficaz de solucionar los problemas que la planificación y gestión de dicho método implica. En el presente artículo, Parte 2, en cambio, se desarrolla todo el marco jurídico que afecta a las colonias felinas y el amparo legal de los gatos en libertad. Finalmente, el tercer documento es el "Resumen descriptivo del Plan de Gestión Integral de Colonias Felinas Urbanas en el contexto 'One Health / One Welfare,'" fruto del trabajo de la Asociación de Veterinarios Municipales (AVEM). Se trata de un adelanto de un documento mucho más extenso, que se publicará probablemente en forma de libro, en principio con el título de "Gestión integral y sostenible de las colonias urbanas: enfoque One Health, One Welfare," donde los principios que ahora se presentan serán descritos en detalle, y en el cual se ofrecerán protocolos y guías. El objetivo de dicha obra es proporcionar planteamientos y soluciones técnicas a los servicios de sanidad local en los Ayuntamientos en los que los servicios de recogida y gestión de los animales domésticos abandonados o simplemente sin dueño contemplan, para el caso de los gatos no socializables, el método o sistema CER en vez de la recogida y custodia, adopción o sacrificio (donde el sacrificio cero no sea una obligación legal).

realizado por juristas especializados en Derecho Animal recopila normativa de protección existente de la que son objeto de derecho estos gatos de vida al aire libre que no forman parte de núcleos familiares y que no pueden tener, por tanto, el estatus de animal de compañía, sin perjuicio de que pueden, es más deben, ser regulados por las leyes, reglamentos y ordenanzas usualmente denominados “de animales de compañía” como categoría genérica distinta de los animales de producción (ganadería), de investigación, o de la fauna silvestre, que son los otros tres grandes grupos normativos de otros tipos de animales a los que, desde luego, no pertenecen. Desde el año 2015 cada vez que se reforma una ley autonómica que regula la tenencia, protección y bienestar de los animales de compañía -o domésticos- se viene regulando de forma expresa el control ético de la población de las colonias felinas a través del método CER (captura, esterilización y retorno del gato al lugar de origen donde fue capturado) y lo mismo está sucediendo en la modificación de la mayoría de las nuevas ordenanzas municipales reguladoras del bienestar o protección animal, de las interacciones de vecinos con animales en general. El método CER ha sido reconocido a nivel estatal como un método científico por el Consejo de Estado en el dictamen que emitió con número de expediente n.º 865/2014. Durante la crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19, se dictó la Instrucción de 19 de marzo de 2020 por el Ministerio de Sanidad en la que se consideraba que los desplazamientos de los cuidadores de colonias felinas pertenecientes a una entidad de protección animal estaban justificados, ya que la labor de atención y su cuidado se consideró como una actividad esencial, pronunciándose a favor de las colonias felinas, además, el Presidente de Gobierno, el Director General de Derechos de los Animales y hasta la Fiscalía General del Estado. A día de hoy, el sistema legislativo español cuenta con unos sólidos argumentos jurídicos, además de los éticos y científicos, que defienden la legalidad de la aplicabilidad del método CER en todos los municipios de España. Ello se basa en la existencia de un amplio abanico normativo que abarca normas de carácter administrativo, civil y penal que, junto con la jurisprudencia y la interpretación de todas estas normas, teniendo en cuenta el contexto social y jurídico actual, no dejan lugar a dudas desde el punto de vista jurídico de que las colonias felinas gozan de plena protección legal.

PALABRAS CLAVE: sacrificio cero, gatos comunitarios, gatos de colonia, gatos ferales, colonias felinas, método CER, políticas públicas de protección y bienestar animal.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ACTUALIDAD NORMATIVA. 1. Normas, Declaraciones y Principios de ámbito internacional y de la Unión Europea. 1.1. Las cinco libertades de Bienestar Animal de 1965 y su relación con el método CER y las colonias felinas. 1.2. Las referencias en normas con valor jurídico a La Declaración Universal de los Derechos de los Animales. 1.3. El Convenio Europeo sobre Protección de Animales de Compañía de 1987. 1.4. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 2. Normas de ámbito estatal. 2.1. Legislación básica o en ejercicio de competencias exclusivas del Estado. 2.2. La Norma UNE 313001 de 2016. 2.3. Invocación del denominado “Manifiesto Felino.” 2.4. Normas excepcionales estatales y autos judiciales durante la pandemia COVID-19. 3. Legislación autonómica. 3.1. Leyes generales de protección de los animales que abordan la gestión de las colonias de los gatos en libertad con el método CER. (1) Principado de Asturias. (2) Comunidad de Madrid. (3) Comunidad de Galicia. (4) Región de Murcia. (5) Comunidad de La Rioja. (6) Comunidad de Navarra. (7) Comunidad de Castilla-La Mancha. (8) Ciudad Autónoma de Ceuta. 3.2. Valoración del contenido de las leyes autonómicas generales de protección animal. 3.3. Comunidades Autónomas en proceso legislativo de regular las colonias felinas. 4. El ordenamiento local. 4.1. Las ordenanzas locales. 4.2. Ejemplos de ordenanzas municipales que regulan las colonias felinas. 4.2.a) Contenidos de ordenanzas municipales que regulan las colonias felinas a pesar de no hacerlo sus respectivas leyes autonómicas de protección animal. (1) Ordenanza municipal reguladora de la protección y tenencia de animales de compañía de El Rosario. (2) Ordenanza municipal sobre protección y tenencia de animales de Santa Cruz de Tenerife. (3) Ordenanza municipal sobre Bienestar y Tenencia de Animales que viven en el entorno humano de Calvià. (4) Ordenanza reguladora de la protección y bienestar animal del municipio de Cox (Alicante). (5) Ordenanza municipal sobre protección y tenencia de animales de Las Palmas de Gran Canarias. (6) Anexo relativo al control de las colonias felinas, dentro de la ordenanza de tenencia de animales domésticos del Ayuntamiento de La Carolina en Jaén. (7) Ordenanza municipal de bienestar y protección animal de Alcalá La Real en Jaén. 4.2.b) Ejemplos de Ayuntamientos que han regulado las colonias felinas cuyas leyes autonómicas sí han regulado las colonias felinas. 4.3. Los debates que han tenido lugar allí donde la ley autonómica no se pronuncia. 4.4. ¿Se puede establecer por una autoridad local un método CER sin regulación del mismo mediante Ordenanza? III. MÉTODO CER (TNR) DE CONTROL POBLACIONAL FELINO. IV. ESTATUS JURÍDICO DE LOS GATOS EN LIBERTAD. V.

IDENTIFICACIÓN DE LOS GATOS DE COLONIA, LA OPCIÓN DEL MICROCHIP Y SU TITULARIDAD. VI. RESPONSABILIDADES PENALES POR HECHOS DELICTIVOS COMETIDOS CONTRA LOS GATOS DE COLONIAS FELINAS. VII. OTROS PROBLEMAS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN DE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. VIII. CONCLUSIONES.

EFFECTIVE CONTROL OF FERAL CAT POPULATIONS. PART 2: LEGAL PERSPECTIVE

ABSTRACT: The aim of this article is to provide public administrations with the legal tools to implement TNR projects (Trap, Neuter, and Return of feral cats living in colonies) in Spanish municipalities both when such methods are not explicitly included in the corresponding regional laws or regulations and when regional laws do refer to them. At the same time, it argues that cats have rights from a theoretical-dogmatic perspective, but not from the viewpoint of positive law in our legal system. Following dogs, cats are the second most common domestic pets in Spanish households. Yet unlike their canine counterparts, not all cats may be regarded as companion animals, given a series of traits that differentiate them and that influence their consideration from a legal perspective. This study, carried out by lawyers specialized in Animal Law, compiles existing legislation and regulations that protect these feral cats that are not part of a family and that therefore do not fall under the category of companion animals, although they can, actually they should, be regulated by laws, regulations, and local ordinances usually dedicated to such "companion animals" as a different general category from production animals (farm animals), research animals, or animals of wild fauna, the three other categories to which codes or laws are dedicated, since feral cats are clearly of none of these other three groups. Since 2015, TNR-based methods of ethical control of cat colonies have been regulated with each reform of regional laws on possession, protection and welfare of companion or domestic animals. The same pattern can be observed in the reform of local ordinances, whereupon animal welfare and protection, as well as locals' interactions with animals, are being regulated. At a state level, TNR has been recognized as a scientific method by the Council of State in its legal opinion number 865/2014. During the COVID-19 international pandemic and health crisis, the Ministry of Health issued an order on March 19, 2020 which established that the act of commuting for the caretaking of feline colonies was justified, given that the care and service provided by volunteers from animal protection organizations was considered an essential activity. The Prime Minister, the General Director of Animal Rights and even the Prosecutor General supported the protection of feral cat colonies. The Spanish legal system currently has solid legal, ethical and scientific arguments to defend the implementation of TNR in each and every municipality. The foundation for this lies in the wide range of administrative, civil and criminal rules that, alongside case law and the interpretation of all such rules according to the current social and legal context, make very clear that feline colonies are legally protected.

KEYWORDS: *zero kill, community cats, colony cats, feral cats, cat colonies, TNR, public regulation of animal protection and welfare.*

I. INTRODUCCIÓN

Partimos de la base de que existe un debate acerca de que si teniendo los animales el estatuto jurídico de "cosas" o de "seres sensibles" pueden ser titulares de derechos desde una perspectiva jurídica. A excepción de algún texto normativo que los menciona, la realidad es que aún no se les consagran derechos a los animales no humanos en los textos legales al no tener consideración de persona, aunque desde el plano puramente teórico-dogmático o desde la perspectiva moral y ética hay algunas

corrientes filosóficas que a lo largo de la historia les han reconocido derechos (véase, por ejemplo, el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos de los Animales que elaboró en su día de un grupo de ONGs² aunque no tiene valor jurídico alguno). Algunos autores desde un punto de vista de la filosofía del derecho, o incluso llevando algunos casos ante los tribunales (como Tom Regan o Steven Wise, entre otros), defienden que los animales poseen y deben ser titulares de derechos, lo que en general se niega también desde la filosofía del derecho y desde luego en el derecho positivo.³

Pero es obvio, los animales en los Estados miembros de la Unión Europea (en adelante UE) son "seres sensibles/sintientes/sentientes,"⁴ conforme al artículo 13 de su Tratado de Funcionamiento (TFUE)⁵ y por este motivo se ha hecho de su bienestar una política pública de necesaria implantación. Ambos argumentos (que los animales no son cosas debido a su sensibilidad/sintiencia/sentencia y que por ello existen políticas públicas de bienestar animal expresamente impuestas por el artículo 13 del TFUE), unido a que dicho bienestar es una de las "razones imperiosas de interés general" limitadora de la libertad económica para los Estados parte de la UE,⁶ constituyen tres sólidos e

² <https://www.fundacion-affinity.org/la-fundacion/declaracion-universal-de-los-derechos-del-animal>.

³ Véase, por todos, incluidos capítulos de los dos autores citados, Regan y Wise, Cass Sunstein and Martha Nussbaum eds.. 2005. *Animal Rights: Current Debates and New Directions*. Ed. OUP USA

⁴ Acerca de la posible incorrecta traducción del término inglés "sentient" por "sensible" en la versión española del TFUE y las posibles alternativas utilizadas en español en distintos países, véase Pilar López de la Osa Escrivano. 2012. *El Derecho del Bienestar Animal en Europa y Estados Unidos*. Thomson Reuters Aranzadi. Pg. 27; Corine Pelluchon. 2018. *Manifiesto animalista. Politizar la causa animal*. Reservoir Books. Pgs. 30, 64 y 133. Enrique Alonso García. 2010. "El bienestar de los animales como seres sensibles-sentientes: su valor como principio general, de rango constitucional, en el Derecho español", en *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, Santamaría Pastor (dir.). La Ley. Pgs. 1427-1510 (también publicado el LA LEY 1120/2011).

⁵ Artículo 13

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

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

⁶ Véase Enrique Manuel Medina Martín. 2020. "Regulación jurídica de las políticas públicas de protección, bienestar o "derechos" de los animales: de la instauración del bienestar animal como política pública por la Unión Europea en 1974 a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, 81/2020, de 15 de julio, sobre el papel de derecho privado y el derecho público y las respectivas competencias del Estado y las Comunidades Autónomas." *Revista General de Derecho Animal / Journal of Interdisciplinary Animal Welfare Studies* 6: RI §423052. Pg. 84.

indiscutibles principios en todos los países de la UE. Desde esa perspectiva se redacta este trabajo.

Por ello, a nivel internacional, tuvo bastante impacto la Declaración de la Consciencia de los Animales de Cambridge,⁷ promovida por Peter Slow, y presentada y firmada el 7 de Julio de 2012 en la Universidad de Cambridge (en presencia de Stephen Hawking) por un prestigioso grupo internacional de científicos en los ámbitos de la neurociencia cognitiva, la neurofarmacología, la neurofisiología y la neurociencia computacional; es el documento del que los autores del presente artículo parten a efectos de dotar de base científica y no meramente ideológica, a lo que en derecho de la UE ha venido a cualificar, como sensibilidad/sintiencia/sentencia. En ella se concluye, con base científica, que hay animales no humanos que tienen conciencia; es decir, que tienen comportamientos intelectivos y emocionales, siendo capaces de interiorizar sus propias experiencias por lo que deben ser tratados con consideración y respeto. Se trata de un apoyo científico internacional en cuanto al reforzamiento del carácter de ser sensible/sintiente/sentiente de muchos animales entre los que desde luego se encuentran todos los mamíferos sin lugar a duda. En suma, si bien dicha Declaración no tiene valor jurídico propiamente dicho, sí lo tiene desde la perspectiva de que lo que el derecho afirma tiene fundamento científico real.⁸

No obstante, hay que precisar que existen algunos textos jurídicos en España que sí utilizan la expresión "derechos de los animales." Ejemplos de ello son la Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias,⁹ en el propio título, como se ve (aunque luego no se traslada a su articulado); o el Estatuto de Autonomía de Canarias, que fue reformado recientemente por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre,¹⁰ que introdujo como novedad en el derecho autonómico de mayor rango, un artículo, el 35, cuyo contenido se refiere también de forma expresa a los derechos de los animales. Canarias ha sido la primera Comunidad Autónoma en España que utiliza el término de "derechos de los animales" en su Estatuto consagrando el bienestar animal como política pública general dentro de su ámbito territorial, yendo más allá incluso del derecho de la

⁷ <http://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf>

⁸ Véase Enrique Alonso García y Ana Recarte Vicente-Arche. 2009. Ponencia Marco del 1st International Meeting on Animal protection and Welfare in Livestock Production. May 11-13th. <https://es.scribd.com/document/325119533/Enrique-Alonso-Ana-Recarte-Introduccion-a-la-ciencia-del-bienestar-animal-pdf>

⁹ <https://boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-2102-consolidado.pdf>

¹⁰ Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15138f>

UE que establece el bienestar animal como principio sólo aplicable a determinadas políticas públicas.

La actual redacción del artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Canarias es la siguiente:

Artículo 35. Derechos de los animales

En los términos que se fijen por ley, de acuerdo con la Constitución y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las administraciones públicas canarias velarán por el mantenimiento y la salvaguarda de los animales, además de reconocerlos como seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad. Asimismo, se fijará el régimen de infracciones y sanciones.

Además, en el artículo 37 del mencionado nuevo Estatuto de Autonomía de 2018, se atribuye a las Administraciones Públicas canarias la obligación de velar por el mantenimiento y la salvaguarda de los animales, así como el bienestar animal luchando contra el maltrato y protegiendo de forma particular a aquellas especies que se encuentran en peligro de extinción sobre todo cuando se trata de endemismos del Archipiélago.

Dispone dicho artículo 37 del Estatuto, que regula los principios rectores de su política, en su apartado 17, lo siguiente:

37.17 La garantía de que las instituciones públicas velarán por el Bienestar animal, luchando contra el maltrato y protegiendo de manera particular a aquellas especies en peligro de extinción y endemismos con presencia en el Archipiélago, salvaguarda de los animales, además de reconocerlos como seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad. Asimismo, se fijará el régimen de infracciones y sanciones.

Y también utiliza esa denominación, en el derecho ahora estatal, la Dirección General de Derechos de los Animales,¹¹ una figura política novedosa que fue creada en virtud del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales dentro del organigrama político de la Administración General del Estado. La citada Dirección General de Derechos de los Animales, según el párrafo vigésimo sexto de su Preámbulo del citado Real Decreto 139/2020, “marca un salto en el reconocimiento de los seres vivos, precisando para el titular que ha de diseñar y seguir la aplicación de las políticas públicas en la materia un conocimiento profundo de los agentes sociales actuantes en la protección animal y experiencia en las relaciones institucionales entre entidades sociales y administrativas.”

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-1246>

La evolución social en materia de protección animal y la sensibilidad colectiva sientan, las bases para comportamientos más humanitarios y una mayor concienciación social hacia la protección de los animales.

Además, el Derecho Animal, como área de la dogmática jurídica, es, además, de carácter transversal -lo que le hace bastante complejo- ya que abarca todos los campos del derecho y es aplicado en prácticamente todos los tres órdenes jurisdiccionales más importantes: civil, penal y contencioso-administrativo.

Esta complejidad del Derecho Animal justifica la necesidad de contar con formación especializada, y/o asesoramiento por parte de todas las Administraciones Públicas españolas que tengan competencias en materia de protección animal, bienestar animal, sanidad y/o cualquier otra relacionada con los animales, de tal forma, que las citadas Administraciones puedan interpretar y aplicar correctamente la legislación aplicable teniendo en cuenta el contexto social y/o jurídico actual. Más adelante, en el epígrafe 4.2.b), se expondrán algunos ejemplos.

Prueba de la necesidad de esta formación jurídica especializada en Derecho Animal, es, por ejemplo, la creencia por parte de algunas Administraciones Públicas (generalmente Ayuntamientos) de que las colonias felinas no tienen encaje legal, lo cual es erróneo como se verá más adelante.

Para mejor comprensión de los problemas que a nivel local y autonómico se plantean cuando en cualquier municipio se alega la imposibilidad legal de su implantación, se analizarán algunos ejemplos llamativos. Ello permitirá entender por qué es necesario examinar el marco normativo que, a todos los niveles, ampara o cuestiona el CER como sistema de gestión de las colonias de gatos en libertad, lo que se dedica el apartado siguiente. Los casos de los Ayuntamientos de Murcia, Boadilla del Monte y Almería pueden servir de ejemplo.

El Ayuntamiento de Murcia no ha regulado en su normativa municipal las colonias felinas, a pesar de que desde el 23 de diciembre de 2017, está en vigor la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia,¹² que define los gatos ferales¹³ y regula las colonias felinas,¹⁴ en sus

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-15288>

¹³ Artículo 2.4g) “Gatos ferales: especie felina doméstica, que no está sociabilizada con los seres humanos y, por lo tanto, no es adoptable. Los gatos ferales aparecen por el abandono o la huida de gatos domésticos sin esterilizar, que se convierten en gatos asilvestrados tras vivir un tiempo por sí mismos, o son gatos descendientes de otros gatos ferales”

¹⁴ Artículo 25. Colonias felinas. 1. En aquellas ubicaciones alejadas del medio forestal, es especial Red Natura 2000, en las que las condiciones del entorno lo permitan, y al objeto de promover tanto la protección como el control poblacional de los gatos, los ayuntamientos fomentarán como posible destino de los mismos la constitución de colonias de gatos ferales, controladas a partir de poblaciones existentes de gatos no identificados que vivan en la calle. Estos animales, tras su

artículos 2.4g y 25, respectivamente. El citado consistorio sigue a día de hoy, aplicando una desfasada Ordenanza municipal sobre protección y tenencia de animales de compañía, aprobada el 6 de marzo de 1996,¹⁵ modificada posteriormente el 22 de febrero de 2001 y el 25 de abril de 2002, donde según interpreta erróneamente no tienen encaje legal alguno las colonias felinas, contraviniendo además lo que claramente ha establecido el legislador autonómico, ya que éste, en la disposición transitoria cuarta de la citada Ley 6/2017, fijó un plazo de un año para adaptar todas las ordenanzas municipales de la Comunidad Autónoma de Murcia a la misma.

Otro ejemplo que puede citarse es el del Ayuntamiento de Boadilla del Monte, en la Comunidad de Madrid, que sometió el proyecto de ordenanza municipal de tenencia de animales de compañía a consulta pública el 16 el 20 de enero de 2021 sin contemplar la regulación de las colonias felinas, obviando el contenido del artículo 21.7¹⁷ de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid.¹⁸

Hay otros Ayuntamientos que consideran que aplicar el método CER (Captura, Esterilización, Retorno), el más usual para la gestión de las colonias de gatos en libertad -que veremos en qué consiste más adelante-, puede vulnerar alguna norma. A modo de ejemplo, se puede citar el caso curioso del Ayuntamiento de Almería, que incluyó en su proyecto de ordenanza municipal sobre protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y animales potencialmente peligrosos del año 2020,¹⁹ el reconocimiento del

captura y control sanitarios serán identificados, esterilizados y devueltos a la colonia. 2. La identificación y censo se realizará siempre a nombre del ayuntamiento respectivo, al que compete la vigilancia sanitaria y el control de estas poblaciones. 3. Cuando las constituyan particulares o entidades de defensa de los animales, requerirán una autorización municipal previa, siendo éstos responsables de garantizar el mantenimiento de las condiciones higiénico-sanitarias y de salubridad especificadas y que, en su caso, se establezcan en dicha autorización.

¹⁵ Ordenanza de protección y tenencia de animales de compañía del Ayuntamiento de Murcia
<http://www.murcia.es/documents/11263/242162/ORD-ANIM.pdf>

¹⁶ Proyecto de Ordenanza municipal de tenencia de animales de compañía para consulta pública del Ayuntamiento Boadilla del Campo, Madrid.
https://ayuntamientoboadilladelmonte.org/sites/default/files/documentos/ordenanzas/consulta_publica_ordenanza_tenencia_animales.pdf

¹⁷ Artículo 21.7 de la Ley 4/2016 “En aquellas ubicaciones en las que existan colonias de gatos, donde las condiciones del entorno lo permita, y al objeto de promover tanto la protección como el control poblacional de los gatos, los ayuntamientos fomentarán la gestión ética de dichas colonias, consistente en la captura y control sanitario de estos animales, su esterilización, marcaje, y suelta en su colonia de origen. Esta gestión se realizará, preferentemente, en colaboración con entidades de protección animal existentes en la zona.”

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-11097-consolidado.pdf>

¹⁹ Ordenanza municipal sobre protección, bienestar y tenencia de los animales de compañía y potencialmente peligrosos de Almería.

gato feral, dentro del articulado de definiciones y la implementación del método CER en un título específico sobre colonias felinas dentro de la citada norma municipal, para una gestión ética de las mismas. Sin embargo, los servicios técnicos y jurídicos del citado consistorio, desconociendo las competencias municipales en materia de colonias felinas, consideraron erróneamente que el Ayuntamiento carecía de las mismas en lo que a la implantación del método CER se refiere, al no contemplarlo la ley autonómica de protección animal de Andalucía.

Ello tuvo como consecuencia que, como en el Tratado de Derecho Municipal de 2011 (obra académica de referencia en la formación de los cuadros técnicos de nuestros ayuntamientos) se afirmaba que las Corporaciones Locales si tenían esa potestad de establecer el sistema CER como parte del haz de competencias que constituye la autonomía local constitucional del artículo 137 de la Constitución (y basado también en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local),²⁰ se planteara la cuestión abiertamente ante el Consejo Andaluz de Protección de los Animales de Compañía:²¹ ¿era legal que la Ordenanza municipal de Almería regulase el método CER para la gestión ética de las colonias felinas? duda jurídica que por cierto, fue planteada por los propios servicios técnicos y jurídicos del Ayuntamiento de Almería.

La respuesta del citado Consejo fue contundente, afirmando lo siguiente:

...los municipios andaluces están facultados para, en el ejercicio de sus competencias, establecer aquellas medidas que consideren adecuadas para mejorar el bienestar de los animales dentro de su municipio, siempre que las mismas sean compatibles con las prescripciones y con el objetivo principal de la Ley 11/2003,²² que es mejorar las condiciones de vida de los animales, la lucha contra la superpoblación animal y su control, en sintonía con las exigencias de la salud pública y la seguridad de las personas ... La gestión de las colonias felinas mediante el método CER por parte de los Ayuntamientos debe ser como una actuación medioambiental urbana derivadas de sus propias competencias como corporación local... La lógica jurídica y la evidencia científica, al margen de las consideraciones éticas, nos lleva a concluir que no existe contradicción alguna entre la aplicación

https://www.almeriaciudad.es/sostenibilidad-ambiental/wp-content/archivos/sites/6/2021/02/Texto-aprobado-inicialmente-acuerdo-Pleno-05_02_2021.pdf

²⁰ Enrique Alonso García, M. José Montes Martín, Javier Gavela García, Iris Ruiz Montes, Ana Recarte Vicente-Arche. "Bienestar Animal y Corporaciones Locales." Tratado de Derecho Municipal, Tomo III, coordinado por Santiago Muñoz Machado. Iustel, 2011, 3^a edición, pgs. 2836-2851

²¹ Informe del Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía de 15 enero 2020. <https://www.fdcats.com/info/wp-content/uploads/informe-almeria15-01-2020-firmado.pdf>

²² Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales de Andalucía. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23292-consolidado.pdf>

del método CER y el artículo 17²³ de la Ley 11/2003, de Protección de los Animales de la Comunidad Autónoma Andaluza

Este Informe del Consejo Andaluz de Protección de los Animales de Compañía abrió la puerta al método CER a aquellos Ayuntamientos andaluces que tuvieran alguna duda legal sobre si podían o no implantar el método CER sobre la base exclusivamente del artículo 25.2j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local,²⁴ que atribuye la competencia de los Ayuntamientos para velar por la salubridad pública.

El referido Consejo también mencionó en su Informe lo siguiente:

...el método CER era una opción que venía desarrollándose con éxito en otras ciudades andaluzas promovida por Ayuntamientos y/o entidades de protección animal, existiendo posicionamientos de instituciones y entidades veterinarias que lo avalan y facilitan destalles de su puesta en marcha.

Y como dato de interés en este Informe hay que precisar que el Consejo, además, consideró el método CER como la mejor alternativa, para el control de los gatos de colonias felinas, debido al carácter poco sociable de los gatos, ya que no son susceptibles por ello, de ser dados en adopción y la otra opción sería el sacrificio (rechazable, éticamente por la mayoría de la sociedad actual), citando en este punto el libro de Agnés Dufau.²⁵

De hecho, en esta misma Comunidad Autónoma son cada vez más los ayuntamientos que han regulado el método CER como un programa de gestión ética de colonias felinas, en concreto, por ejemplo, en Sevilla,²⁶ Vélez-Málaga (Málaga)²⁷ y Motril

²³ Artículo 17. Artículo 17. Identificación. 1. Los perros y gatos, así como otros animales que reglamentariamente se determinen, deberán ser identificados individualmente mediante sistema de identificación electrónica implantado por veterinario, dentro del plazo máximo de tres meses desde su nacimiento. 2. La identificación se reflejará en todos los documentos y archivos en los que conste el animal y será un requisito imprescindible para la inscripción registral del mismo.

²⁴ Artículo 25.2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: j) Protección de la salubridad pública.

²⁵ Agnés Dufau. 2017. *Estatuto jurídico del gato callejero en España, Francia y Reino Unido*. Tirant lo Blanch. 2017.

²⁶ Web oficial del Ayuntamiento de Sevilla <https://www.sevilla.org/actualidad/blog/nueva-ordenanza-municipal-de-proteccion-bienestar-y-tenencia-responsable-de-animales-en-sevilla>

²⁷ Web oficial del Ayuntamiento de Vélez - Málaga “Consulta pública de la ordenanza municipal sobre tenencia de animales des compañía y animales potencialmente peligrosos”

(Granada),²⁸ donde se está trabajando respectivamente, a fecha de la publicación de este artículo, en las nuevas ordenanzas de protección animal que incluyen tanto la definición del gato feral como el método CER para la gestión ética de las colonias felinas existentes en sus respectivos términos municipales. Lo mismo sucede en la provincia de Jaén, en la que, en el año 2017 el Ayuntamiento de La Carolina (Jaén)²⁹ aprobó un Anexo para su Ordenanza municipal de protección animal cuyo contenido gira en torno a dar una respuesta municipal ética a la gestión de las colonias felinas existentes en su municipio, a través del método CER. Poco después, en el año 2020 el Ayuntamiento de Alcalá La Real (Jaén) aprobó también una nueva Ordenanza municipal que define al gato feral y además contiene un título específico para la gestión ética de las colonias felinas a través del método CER.

En suma, como puede apreciarse, la afirmación de que los Ayuntamientos carecen de competencia para implantar el método CER en sus respectivos términos municipales está muy alejada de la realidad legal.

Se pasa a analizar a continuación cuáles son estos instrumentos legales que legitiman la implantación y gestión del método CER con todas las garantías, como parte de las políticas públicas de protección, bienestar o de "derechos" de los animales, fruto de la legislación, regulación o aplicación de éstas por parte del Estado, las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales (estas últimas en uso de su autonomía y/o directamente de su competencia local, tanto si su normativa autonómica tiene reguladas previamente las colonias felinas como si no ha regulado nada al respecto).

II. ACTUALIDAD NORMATIVA

Más allá de la posible competencia generalizada de las Corporaciones Locales para establecer el método CER basada en la legislación del régimen local en desarrollo del artículo 137 de la Constitución, el ordenamiento jurídico interno español no tiene aún una ley básica de protección de bienestar animal que homogenice el resto de la normativa estatal que se aplica en algunos casos específicos, típicamente la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación,

<https://www.velezmalaga.es/index.php?mod=informacion-publica&id=24>

²⁸ Web oficial del Ayuntamiento de Motril: <https://motrildigital.es/iu-equo-motril-plan-integral-control-las-colonias-felinas/>

²⁹ BOP Jaén. <https://bop.dipujaen.es/descargarws.dip?fechaBoletin=2017-07-18&numeroEdicto=3313&ejercicioBop=2017&tipo=bop&anioExpedienteEdicto=2017>

transporte, experimentación y sacrificio, centrado en los animales de ganadería (y sólo en muy pequeña parte, los de los utilizados en la investigación o docencia y prácticamente nada los de compañía)³⁰ o que sirva de pauta, a modo de ley marco, para regular él mismo por reglamentos o las administraciones territoriales en la legislación autonómica u ordenanzas locales las cuestiones más de detalle con carácter general.

Ello no obstante, hay que puntualizar que desde la Dirección General de Derechos de los Animales³¹ se está trabajando en esa línea. Prueba de ello es que el 1 de diciembre de 2020, se publicó en el BOE una consulta previa acerca del Anteproyecto de Ley de Bienestar Animal,³² desde la Vicepresidencia Segunda Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 al que está adscrita la citada Dirección General, si bien obviamente sólo recogerá la regulación en las materias que no estén trasladadas competencialmente de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas.

A día de hoy, nos encontramos con el siguiente panorama legislativo en este ámbito, en cada una de las 17 Comunidades Autónomas y en las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla).

Se han atribuido expresamente competencias en políticas de bienestar animal directamente en sus Estatutos de Autonomía sólo tres Comunidades Autónomas, Andalucía³³ y Cataluña,³⁴ que regulan sólo parcialmente, en materia de medio ambiente y de agricultura (ganadería), respectivamente. Y de manera más general Canarias.³⁵ Sin embargo, como más adelante se verá, esta competencia autonómica no necesita de un título competencial específico en el correspondiente Estatuto de Autonomía, sino que puede entenderse incluida la misma implícitamente sobre la base de otros títulos competenciales, sin necesidad de que conste expresamente en los Estatutos, como señaló primero la doctrina³⁶ y posteriormente el Tribunal Constitucional, especialmente

³⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-19321>

³¹ Raquel López Teruel. 2020. "Ley de Bienestar Animal a consulta pública." *DeAnimals* <https://www.deanimals.com/formacion-derecho-animal/ley-de-bienestar-animal-a-consulta-publica/>

³² https://www.mscbs.gob.es/normativa/docs/30.11.2020_consulta_publica_ANTEPROYECTO_DELEY_DE_BIENESTAR_ANIMAL.pdf

³³ Véase el artículo 116.1.d) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>

³⁴ Véase el artículo 48.3a de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>

³⁵ Véanse los ya transcritos artículos 35 y 37 de la Ley Orgánica 10/18, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

³⁶ Véase, por todos, Enrique Alonso García. 2020. "El Marco Constitucional de las Políticas Públicas Inimaginables en 1978 (Realidad Virtual, Recursos Genéticos y Sentiencia de los

en la Sentencia 81/2020, de 15 de julio de 2020,³⁷ sobre el recurso de inconstitucionalidad número 1203-2019, que se interpuso contra varios preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los Animales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.³⁸

Por ello, existen 17 leyes autonómicas y 2 reglamentos de las Ciudades Autónomas.

Muchas de estas leyes autonómicas no han sido actualizadas por lo que la mayoría están desfasadas, no definen al gato feral, ni regulan las colonias felinas, porque se trata de una política pública novedosa. La regulación de las colonias felinas es una modalidad o sistema de gestión ética de control poblacional de gatos ferales, gatos de vida al aire libre, o simplemente gatos en libertad, relativamente reciente en España. A pesar de ello, muchos de sus respectivos municipios se han adelantado a las leyes autonómicas, regulando las colonias felinas, tal y como se ha visto con el citado caso de Almería (que no es ni mucho menos el único en la Comunidad Autónoma de Andalucía).

La regulación expresa de los CER se llevó a cabo por primera vez en una norma de la Ciudad Autónoma de Ceuta en 2015 y en la Comunidad de Madrid en 2016.

Ante este escenario de dispersión normativa, la regulación de las colonias de gatos ferales se está haciendo por las diversas vías habilitadas legalmente que se describen a continuación.

Y debe tenerse en cuenta que tal y como señalan la Constitución y el artículo 1 del Código Civil, las fuentes del derecho comprenden, entre otras, la legislación en vigor, la costumbre y los principios generales del Derecho. Además, la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar las citadas fuentes del derecho. Pero a su vez dichas fuentes son atribuidas a instituciones de ámbito territorial muy diferente, de ahí que haya un derecho internacional, otro supranacional (de la UE) otro estatal, otro autonómico y otro local.

Por ello, es importante comprender cómo todas estas fuentes, según los distintos poderes que tienen atribuidas la potestad de promulgar normas jurídicas, interactúan entre sí dentro del Ordenamiento jurídico en función de su importancia, materia y rango (aunque este el examen del marco jurídico sólo se hace en la medida en

Animales). § 162. de *España Constitucional* (1978-2018). *Trayectorias y Perspectivas*. Vol. III. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

³⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9769

³⁸ Ley 6/2018, de 26 de Noviembre, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de la Rioja. <https://web.larioja.org/normativa?n=2571>

que las normas u otras fuentes tenga conexión concreta con las colonias urbanas o rurales de gatos en libertad).

1. Normas, Declaraciones y Principios de ámbito internacional y de la Unión Europea

1.1. Las Cinco libertades de Bienestar Animal de 1965 y su relación con el método CER en las colonias felinas

Las Cinco Libertades del Bienestar Animal es un sistema que fue desarrollado originariamente en 1965/1979 en Inglaterra³⁹ y aceptado posteriormente por la UE y por la Organización Mundial de la Sanidad Animal (OIE),⁴⁰ que introdujo las pautas que debía regir el bienestar de los animales, de tal forma que los animales terrestres (y acuáticos) de especies destinadas a la ganadería y a la agricultura (o piscicultura) que deban ser mantenidos por el ser humano sean protegidos frente al sufrimiento innecesario. Así, debe tener en cuenta toda persona física o jurídica responsable del cuidado de animales que los mismos deben estar:

- Libres de hambre y sed;
- Libres de miedo y angustias;
- Libres de incomodidades físicas o térmicas;
- Libres de dolor, lesiones o enfermedades; y
- Libres para expresar las pautas de propias de comportamiento.

Las Cinco Libertades del Bienestar Animal, que forman parte también de los principios y normas de la UE, surgieron inicialmente solo para ser aplicados a las especies de animales terrestres destinados a la agricultura y la ganadería dentro del marco normativo europeo (y están en proceso de expansión para los acuáticos).

Sin embargo, este concepto de bienestar animal bajo el paraguas de las Cinco Libertades ha dado un salto más allá, siendo en la actualidad objeto de aplicación

³⁹ Acerca de su origen, véase Enrique Alonso García y Ana Recarte Vicente-Arche. 2009. Ponencia Marco del 1st International Meeting on Animal protection and Welfare in Livestock Production. May 11-13th. <https://es.scribd.com/document/325119533/Enrique-Alonso-Ana-Recarte-Introduccion-a-la-ciencia-del-bienestar-animal-pdf>

⁴⁰ www.oie.int/es/bienestar-animal/el-bienestar-animal-de-un-vistazo/

a todo tipo de especies de animales, por parte de la comunidad científica y técnica, entre ellos por los veterinarios, que las han internalizado como parámetro incluso deontológico de su actuación profesional y quiénes, además, son garantes de la salud pública de los entornos en los que se pueden producir zoonosis que afecten a humanos o epizootías que afecten a otros animales. Los veterinarios y peritos veterinarios las utilizan constantemente en sus protocolos a la hora de emitir sus diagnósticos e informes profesionales, incluidos los periciales, o dictámenes sobre animales terrestres de cualquier tipo de especie animal, incluidas las especies felinas *felis catus* o *felis silvestris catus*, especie a la que pertenece tanto el gato de compañía como el gato feral, de la misma manera que son constantemente citadas y aplicadas por los expertos y la doctrina en general.⁴¹ Y sus asociaciones en general también las citan (véase, a modo de ejemplo, la Asociación AVATMA).⁴²

La característica principal de los gatos ferales, gatos que viven en libertad, radica en su comportamiento poco sociable, tal y como se detallará más adelante y se ha explicado en el Parte 1 (perspectiva veterinaria) de este trabajo publicado en este mismo número de esta Revista. Por ello, desde la perspectiva etológica el gato feral que rechaza el contacto con los humanos y necesita vivir en libertad, no puede ni debe ser dado en adopción⁴³ por su carácter marcadamente antisocial y tampoco debe ser recluido en gateras y/o perreras y/o jaulas de albergues ya que se le sometería a un fuerte estrés, en muchos casos con resultado de muerte, porque ese sufrimiento psíquico afecta en la mayoría de los casos a su sistema inmunológico.

Según Valentina Aybar, veterinaria especializada en medicina y comportamiento felino, los gatos de colonias felinas de vida en libertad tienen preparado su sistema inmunológico para vivir en su hogar, y su hogar es el lugar donde resida el gato de vida libre con el resto de miembros de su colonia felina.⁴⁴ Con el fin de no

⁴¹ véase por ejemplo, la Conferencia impartida por el veterinario Salvador Cervantes, "Implementación del CER e intervención veterinaria," en las IV Jornadas Felinas Andaluzas <https://jornadasfelinasandaluzas.com/i-jornadas-felinas-andalucia/programa/>

⁴² AVATMA, Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia y el Maltrato Animal. 2016. "La ética y la ciencia como herramientas para el bienestar animal: informe veterinario sobre las colonias felinas y su control por el método de captura, esterilización y suelta." Pg. 10. <https://avatma.org/wp-content/uploads/2016/10/colonias-felinas-controladas.pdf>

⁴³ Así lo afirma con rotundidad el Consejo de Estado en su Dictamen nº 865/2014 <https://www.ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/1513-abril/8299-bocce-5464-28-04-2015?Itemid=0>

⁴⁴ Jornadas Nacionales Felinas Virtuales. Colonias Felinas. Retos y Oportunidades, 28-29 noviembre 2020, conferencia de la veterinaria del Hospital Felino de Madrid. <http://gatslaroca.com/event/jornadas-nacionales-felinas-virtuales-%C2%A8colonias-felinas-retos-y-oportunidades%C2%A8/>

generar maltrato animal, deben respetarse las normas que garanticen el bienestar de las poblaciones de gatos de vida en libertad y por ello, deben aplicarse las Cinco Libertades, siendo en libertad, el método CER, un método científico y la alternativa más acorde con la etología del gato feral para controlar su población.

No cabe lugar a dudas: las Cinco Libertades son aplicables a las colonias felinas, y a los gatos ferales que las componen, especialmente la número 5 (libertad para expresar las pautas de propias de comportamiento).

Como antes se ha visto AVATMA, las invoca en uno de sus informes científicos que justifican la implementación del método CER ya que

... es el único método ético y científico que garantiza prácticamente las cinco libertades que deben prevalecer para garantizar el bienestar animal: Libres de hambres (dieta balanceada y adecuada para su especie), de sed, y de desnutrición; libres de lesión, de enfermedad y de dolor; libres de ansiedad, frustración y miedo; libres de incomodidades físicas: y libres de manifestar su comportamiento natural.⁴⁵

Otro ejemplo es la web de FdCATS sobre Las Cinco Libertades de Bienestar Felino, que dice textualmente lo siguiente:

El Bienestar Felino se debe garantizar en los gatos que viven en casas, colonias, establecimientos para animales abandonados, residencias, guarderías y otros establecimientos de alojamiento temporal; bajo los principios de Bienestar Animal definidas por la Organización Mundial de la Salud Animal [OIE]. Las características etológicas de los gatos ferales o callejeros son incompatibles con el confinamiento en perreras u otros lugares similares; provocándoles un nivel de estrés que les llega a enfermar o morir (situación incompatible con el Bienestar Animal).⁴⁶

1.2. Las referencias en normas con valor jurídico a la Declaración Universal de los Derechos de los Animales como manifestación (sin valor jurídico per se) de sociología, ética o políticas públicas a implantar

Aunque, como antes se ha señalado, no tiene valor jurídico, y la UNESCO no hizo nunca tal declaración, la Declaración Universal de los Derechos de los Animales puede tenerse en cuenta como política pública o manifestación de moral o ética pública. Proclamada el 15 de octubre de 1978 por ONGs, como la Liga Internacional, las Ligas

⁴⁵ *Op. cit supra* nota 42.

⁴⁶ <https://www.fdcats.com/5-libertades-de-bienestar-felino/> Consultado el 20 de abril de 2021.

Nacionales y las personas físicas asociadas a ellas, considera que los animales tienen derecho a la vida, cuidado y protección, fue presentada en la sede de la UNESCO con representación de 14 países. Tras varios avatares y modificaciones se envió en varias ocasiones a la propia UNESCO para su aprobación. Sin embargo, ésta no se ha materializado. Esta circunstancia no le resta validez ni importancia como manifestación de la evolución social antes indicada. No es por ello de extrañar que, aun sin tener valor jurídico, legislaciones de diversos países e incluso de nuestro Ordenamiento interno la hayan invocado en sus memorias, preámbulos o exposiciones de motivos. Por poner algunos ejemplos, se cita en la exposición de motivos de las leyes autonómicas de protección y/o tenencia de los animales de compañía de las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Andalucía, Comunidad de Madrid y Región de Murcia (Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias,⁴⁷ Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales de Andalucía,⁴⁸ Ley 4/2016 de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad Autónoma de Madrid,⁴⁹ y Ley 6/2017, de 23 de noviembre, de Protección y Defensa de los Animales de Compañía de la Región de Murcia,⁵⁰ respectivamente). Lo mismo ocurre con algunas ordenanzas municipales de protección animal como por ejemplo, las de los municipios de Rivas-Vaciamadrid en Madrid, Aspe en Alicante o Bormujos en Sevilla (Ordenanza municipal reguladora de la tenencia y protección de los animales domésticos y de compañía 2015,⁵¹ Ordenanza de protección y tenencia de animales de 2016⁵² y Ordenanza municipal reguladora de protección, tenencia y venta de animales de 2017,⁵³ respectivamente).

⁴⁷ *Op. cit. supra* nota 9.

⁴⁸ *Op. cit. supra* nota 22.

⁴⁹ *Op. cit. supra* nota 18.

⁵⁰ *Op. cit. supra* nota 12.

⁵¹ Ordenanza municipal reguladora de la tenencia y protección de los animales domésticos y de compañía -Rivas Ciudad Amiga de los Animales- 2015. <https://sede-electronica.rivasciudad.es/wp-content/uploads/sites/6/2018/11/ORDENANZA-ANIMALES-DOM%C3%89STICOS-2016.pdf>

⁵² Ordenanza de protección y tenencia de Animales de Aspe. <https://aspe.es/wp-content/uploads/2016/05/20160512ORDPROTENENCIADEANIMALES.pdf>

⁵³ Ordenanza municipal reguladora de protección, tenencia y venta de Animales de Bormujos. <http://transparencia.bormujos.es/export/sites/bormujos/es/transparencia/galleries/IND-83-Ordenanza-Municipal-Reguladora-para-la-Proteccion-Tenencia-y-Venta-de-Animales.pdf>

1.3. *El Convenio Europeo sobre Protección de Animales de Compañía de 1987*⁵⁴

Como parte ya del derecho positivo aplicable en España, con fuerza jurídica directa, dicho Convenio, entró en vigor en España el 1 de febrero de 2018, después de ser aprobado el 13 de noviembre de 1987 en Estrasburgo. Aunque España tardó ni más ni menos casi treinta años en ratificarlo, ya forma parte de nuestro Ordenamiento Interno, según lo regulado en el artículo 96 de la Constitución Española, y por ello, tiene carácter vinculante. Este texto contempla el respeto por las necesidades etológicas de cada animal individual, de acuerdo con su especie y raza. También prohíbe varios comportamientos, entre ellos, el abandono de animales y la captura de animales por medios que causen dolores, sufrimientos y angustias evitables. No contempla explícitamente, sin embargo, la regulación del método CER, ni tampoco considera al gato feral como un animal vagabundo, pero sí conviene resaltar que impone el compromiso de cada uno de los Estados Miembros de montar servicios que se encarguen de la gestión de los "animales vagabundos" (aunque en el caso de los gatos ferales ello no es precisamente aplicable) y establece la obligación de trato humanitario y de tratar de reducir la reproducción no planificada de gatos estimulando su esterilización. Dice así su artículo 12:

Artículo 12 **Reducción del número de animales vagabundos**

Cuando una de las Partes considere que el número de animales vagabundos constituye un problema para ella, adoptará las medidas legales y/o administrativas necesarias para reducir su número por medios que no causen dolores, sufrimientos ni angustias evitables.

- a. Al aplicar esas medidas deberá exigirse que:
 - i. si han de capturarse esos animales, ello se haga con los menores sufrimientos físicos y psíquicos posibles, habida cuenta de la naturaleza del animal;
 - ii. si los animales capturados van a ser objeto de tenencia o sacrificio, ello se haga de acuerdo con los principios establecidos en el presente Convenio.
- b. Las Partes se comprometen a tratar de:
 - i. llevar a cabo la identificación permanente de perros y gatos por medios apropiados que sólo provoquen dolores, sufrimientos o aflicciones ligeros o pasajeros, como el tatuaje, acompañado por la inscripción del número en un registro, junto con los nombres y direcciones de los propietarios;

⁵⁴ Convenio Europeo sobre Protección de animales de compañía de 1987. Instrumento de ratificación del Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987. https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-11637

- ii. reducir la reproducción no planificada de perros y gatos estimulando su esterilización;
- iii. alentar a quienes encuentren perros o gatos vagabundos a que lo pongan en conocimiento de la autoridad competente.

Cabe puntualizar, además, que el Tribunal Constitucional, como antes se ha señalado, se pronunció, en la Sentencia 81/2020, de fecha de 15 de julio de 2020, sobre el recurso de inconstitucionalidad número 1203/2019,⁵⁵ que se interpuso contra varios preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de Protección de los Animales de la Comunidad Autónoma de La Rioja,⁵⁶ a favor de la legalidad del precepto objeto de recurso de la citada norma, en virtud del cual se regulaba la **esterilización forzosa de gatos** (y de otros animales). Y la esterilización es el elemento esencial del método CER, como se ha visto. Esta STC será objeto de comentario en detalle más adelante.

Asimismo el citado Convenio Europeo en su artículo 4.3.b) señala que no deberá tenerse un animal de compañía, aunque se le pueda proporcionar cantidad suficiente de alimento y agua, oportunidad de ejercicio adecuadas, y tomar medidas adecuadas para impedir que escape, "si el animal no puede adaptarse a la cautividad." Precepto éste muy importante a la hora de intervenir colonias felinas, ya que el gato feral como veremos más adelante, no tolera estar encerrado y precisa vida al aire libre. Por lo expuesto, establecer normas dándole a los gatos ferales el mismo tratamiento en cuanto a la consideración de "animales vagabundos" como a los perros, o practicar la captura y retirada del medio para encerrarlos en centros de acogida (refugios o gateras cerradas) es ir contra las normas de especie de estos animales y contra este artículo normativo.

1.4. Derecho supranacional: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵⁷

En vigor desde el 1 de diciembre de 2009, reconoce a los animales como "seres sensibles", en su artículo 13. Este precepto regula que los Estados Miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de Bienestar de los animales, al reconocerlos como seres sensibles o sintientes o sentientes:

⁵⁵ *Op. cit. supra* nota 36

⁵⁶ *Op. cit. supra* nota 37

⁵⁷ https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj?locale=es

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

Hasta la fecha, sin embargo, aunque en hipótesis pudiera entrar a regular algo (indirectamente como cuestión mixta de sanidad y bienestar animal) no ha intervenido para nada en general en lo que se refiere a los animales de compañía ni en los domésticos asilvestrados, ni, por supuesto, en el método CER como forma de gestión de los gatos ferales.

2. Normas de ámbito estatal

2.1. Legislación básica o en ejercicio de competencias exclusivas del Estado

En la legislación estatal las colonias de gatos de vida al aire libre no están reguladas ni mencionadas sino muy indirectamente.

Las únicas leyes estatales que potencialmente podrían haber hecho referencia de forma expresa a las mismas son la Ley 8/2003 de Sanidad Animal⁵⁸ y la antes citada Ley 32/2007, de 78 de noviembre, para el cuidado de animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Sin embargo, ninguna de ellas -ni tampoco el Código Penal ya que no es norma administrativa, como se verá más adelante- aborda esta cuestión.

Ello no obstante, el debate acerca de si la legislación estatal permite o no, o incluso si impone o no, el método CER para la gestión de las poblaciones de gatos en libertad, ante ese "silencio," sí está resuelta. La solución a este dilema es cómo debe interpretarse lo que en derecho constitucional se denomina la *preemption* generada por la calificación de determinada materia como "materia básica" que sólo el Estado puede regular (materias en las que el Estado no ha legislado pese a ser básicas pero que, precisamente por ser básicas -por su relevancia o contenido mismo- lo no puede una Comunidad Autónoma ni una Corporación Local suplir ese silencio del Estado y regularla - sólo lo puede hacer el Estado). En el caso de las normas protección de los animales dicha *preemption* no alcanza ni a estas políticas públicas de bienestar animal en su conjunto, ni a la regulación CER de las colonias de gatos ferales; por tanto hay

⁵⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-8510>

competencias autonómicas y locales como mínimo, concurrentes y paralelas a las estatales.

Como antes se ha señalado, ello es claro en especial desde el dictamen del Consejo de Estado al que posteriormente se hará referencia (sobre el primer CER que se reguló en España, el de Ceuta)⁵⁹ y desde la antes citada STC 15 de julio de 2020,⁶⁰ acerca de la Ley de La Rioja, así como interpretando correctamente las competencias de las Corporaciones Locales en materia de políticas municipales relacionadas cuestiones de interés vecinal relacionadas con el bienestar animal, es indudable que la legislación básica estatal o de legislación, reglamentación o ejecución exclusiva del Estado (dependiendo de cómo se califique la materia en el artículo 149.1 de la Constitución) "permite" -o incluso implícitamente da por hecho- que tienen competencia y no limita en absoluto, la políticas y la regulación del método CER. Más bien incita a implantarlas.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local⁶¹ les atribuye competencias tanto propias como por delegación del Estado o de la Comunidad Autónoma que habilitan a municipios y provincias a intervenir en este ámbito, en materias como el medio ambiente, la salubridad pública, los servicios de recogida y los tratamiento de residuos y de limpieza viaria, según lo regulado respectivamente en los artículos 25.2.b)⁶² y j)⁶³ y 26.1.a)⁶⁴ y 2. a)⁶⁵ y c).⁶⁶ Puede verse su concreción práctica en el ya citado trabajo "Bienestar animal y Corporaciones Locales: competencias y servicios

⁵⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-865>

⁶⁰ Véase *supra* nota 36

⁶¹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>

⁶² Artículo 25.2.b) El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: Medio ambiente urbano

⁶³ Artículo 25.2.b) El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: j) Protección de la salubridad pública.

⁶⁴ Artículo 26.1.a) Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: En todos los Municipios:... recogida de residuos, limpieza viaria.

⁶⁵ Artículo 26.2.a) En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: a) Recogida y tratamiento de residuos.

⁶⁶ Artículo 26.2. c) En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: Limpieza viaria.

"públicos" del Tratado de Derecho Municipal, del año 2011,⁶⁷ en su apartado VI, la "Gestión de colonias de gatos urbanos," donde se explica, a modo de ejemplo, entre otros temas, los siguientes: 1) la dinámica de una colonia de gatos urbanos, 2) las estrategias de control poblacional de colonias en gatos, la creación de colonias felinas controladas (estaba definiéndose, en el año 2011, cuando redactaron este documento) como una alternativa de control poblacional frente a la tradicional de captura y retirada de animales, 3) las competencias que tienen expresamente asignadas los Ayuntamientos en materia de recogida y atención de animales vagabundos, así como otras relativas a la protección del medio ambiente urbano y de la salubridad pública y 4) el derecho de los vecinos del municipio a exigir la prestación,⁶⁸ y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Se remite a la citada obra para el análisis de las normas que atribuyen competencias a los municipios, muchas de las cuales, pese a su carácter preconstitucional siguen siendo la piedra angular de la organización del sistema de salubridad local a nivel nacional, tales como el Decreto de 17 de mayo de 1952,⁶⁹ en cuyo artículo tercero se establece que "organizarán los Ayuntamientos con la mayor diligencia el indispensable servicio que requiera la recogida y captura de perros vagabundos o indocumentados, o, en general, de dueño desconocido, y el secuestro y observación de los sospechosos de contaminación pública, habilitando para ello los depósitos suficientes, en consecuencia, con el censo canino y la importancia de la población"; la Orden de 5 de diciembre de 1974,⁷⁰ por la que se dictan normas complementarias al artículo tercero del Decreto de 17 de mayo de 1952; o la Orden de 14 de junio de 1976,⁷¹ en cuyo artículo tercero se establece que: "Se considerará perro vagabundo aquel que no tenga dueño conocido, domicilio, ni esté censado, o aquel que circule sin ser conducido por una persona en poblaciones o vías interurbanas. No tendrá,

⁶⁷ Véase *supra* nota 20.

⁶⁸ Artículo 18.1.g) Son derechos y deberes de los vecinos: g) Exigir la prestación y, en sus caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

⁶⁹ Decreto de 17 de mayo de 1952. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1952/159/A02532-02556.pdf>

⁷⁰ Orden de 5 de diciembre de 1974. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1974/BOE-A-1974-2058-consolidado.pdf>

⁷¹ Orden de 14 de Junio de 1976 por la que se dictan normas sobre medidas higiénico-sanitarias en perros y gatos de convivencia humana. <https://www.boe.es/boe/dias/1976/07/14/pdfs/A13735-13736.pdf>

sin embargo, la consideración de perro vagabundo aquel que camine al lado de su amo con collar y medalla de control sanitario, aunque circunstancialmente no sea conducido sujeto por correa o cadena.”

Por ello, teniendo esas competencias y al ser el método CER una de las modalidades de gestión (que incluso se asimila en muchos municipios a los centros de acogida, como luego se verá), es indudable que, sin perjuicio de posible regulación adicional, estatal o autonómica, la opción de regular e implementar el sistema CER es claramente una competencia local.⁷²

Asociaciones profesionales no dudan al respecto (puede visitarse la web de la asociación de veterinarios AVATMA donde se dispone de material gratuito, tales como informes y estudios científicos),⁷³ así en general las conferencias y formaciones impartidas en foros universitarios,⁷⁴ entre otros, aportando una visión tanto teórica como práctica, sobre esta competencia municipal para implementar el método CER, como un plan de gestión integral de colonias felinas, por motivos medioambientales y de salubridad pública.

De hecho, en el año 2020, las asociaciones de veterinarios GEMFE (Grupo de Estudio de Medicina Felina de AVEPA) y AVEPA (Asociación de Veterinarios Españoles Especialistas en Pequeños Animales) con más de 15 años de experiencia en el control sanitario y esterilización de gatos de colonias felinas publicaron la “Guía de recomendaciones actuales para el manejo ético de las colonias urbanas felinas”⁷⁵

Es más, coincidiendo con el cierre de este trabajo, la propia Asociación de Veterinarios Municipales, AVEM, ha presentado el denominado “Resumen descriptivo del Plan de Gestión Integral de Colonias Felinas Urbanas en el contexto «One Health / One Welfare».”⁷⁶

Por si pudiera quedar alguna duda, como antes se ha avanzado, así lo ha reconocido expresamente el Consejo de Estado en el dictamen 865/2014, de 29 de

⁷² Véase, Amada Perales Ferrer. 2018. "La contratación por las Corporaciones Locales de concesiones de servicios de recogida de animales abandonados y centros de protección animal. Evolución y perspectivas ante la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público." p.25

Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal / Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies 1: RI §420400.

⁷³ <https://avatma.org/category/estudios-cientificos-e-informes/gatos/>

⁷⁴ <https://avatma.org/2018/11/07/formacion-en-gestion-etica-y-sanitaria-de-colonias-felinas/>

⁷⁵ <https://www.portalveterinaria.com/animales-de-compania/actualidad/34081/gemfe-publica-una-guia-para-el-manejo-etico-de-las-colonias-urbanas-felinas.html>

⁷⁶ Como se ha señalado en la Nota 1, el documento figura en este mismo N° de la Revista a continuación de este trabajo, como tercer documento del mismo.

enero de 2015,⁷⁷ con motivo del examen del proyecto de lo que acabaría siendo el Reglamento 2/2015, de 23 de marzo, regulador de la Tenencia, Protección y Bienestar de los Animales de Compañía de Ceuta,⁷⁸ que examinó el primer sistema CER regulado oficialmente con la denominación de colonias felinas por un ente con autonomía territorial constitucional (el de la Ciudad con Estatuto de Autonomía de Ceuta) [El Reglamento hablaba de CES. En los primeros momentos de incorporación del sistema a España se utilizaba indistintamente el acrónimo CES o CER -según se imponga expresamente o no en la regulación, el Retorno a exactamente la misma colonia donde fue capturado el gato feral para su esterilización, aunque la Suelta se entiende también consuetudinariamente como el hecho de soltar el gato de colonia en su misma colonia, cuestión ésta, la dualidad de acrónimos cuyo orígenes se explican más adelante en el epígrafe 4.4].

La disposición adicional tercera del texto del proyecto de Reglamento para la Tenencia, Protección y Bienestar de los Animales de Compañía de Ceuta tenía literalmente el siguiente tenor: "La Ciudad de Ceuta, a través de la Consejería competente, podrá realizar actuaciones de control poblacional de colonias de gatos para la captura, castración y adopción."

El citado dictamen nº 865/2014, de 29 de enero de 2015 señaló lo siguiente:

La disposición adicional tercera parece sumamente oportuna siempre que se suprima lo que probablemente es una corrección equivocada de lo que se quiere realmente regular (la equivocación además figura en mayúscula: "ADOPCIÓN") puesto que lo que parece que se pretendía era establecer en el Reglamento (lo que es sumamente acertado) es el conocido sistema de control de las colonias urbanas de gatos conocido como TNR (*Trap-neuter-return*) -captura/esterilización/suelta- y, desconociendo quizás que se trata de una metodología científica basada en esos tres conceptos que resumen las medidas a aplicar, se ha cambiado el último término sustituyéndolo por el de "adopción". El TNR es lo que es, y funciona, si se aplica bien, muy eficazmente, por lo que debe mantenerse en sus tres fases.

Cosa distinta es que, con independencia y además de aplicar el TNR, se quiera hacer posible la adopción, lo que es también compatible con dicho TNR, y que por eso puede añadirse como alternativa o adición al TNR, pero sin tergiversar este método científico. Por tanto, el TNR debe mencionarse, si se quiere junto con la adopción, pero siempre con su nombre científico completo: captura/esterilización/suelta.

⁷⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-865>

⁷⁸ <https://www.ceuta.es/ceuta/component/downloads/finish/1513-abril/8299-bocce-5464-28-04-2015?Itemid=0>

2.2. La Norma UNE 313001 de 2016

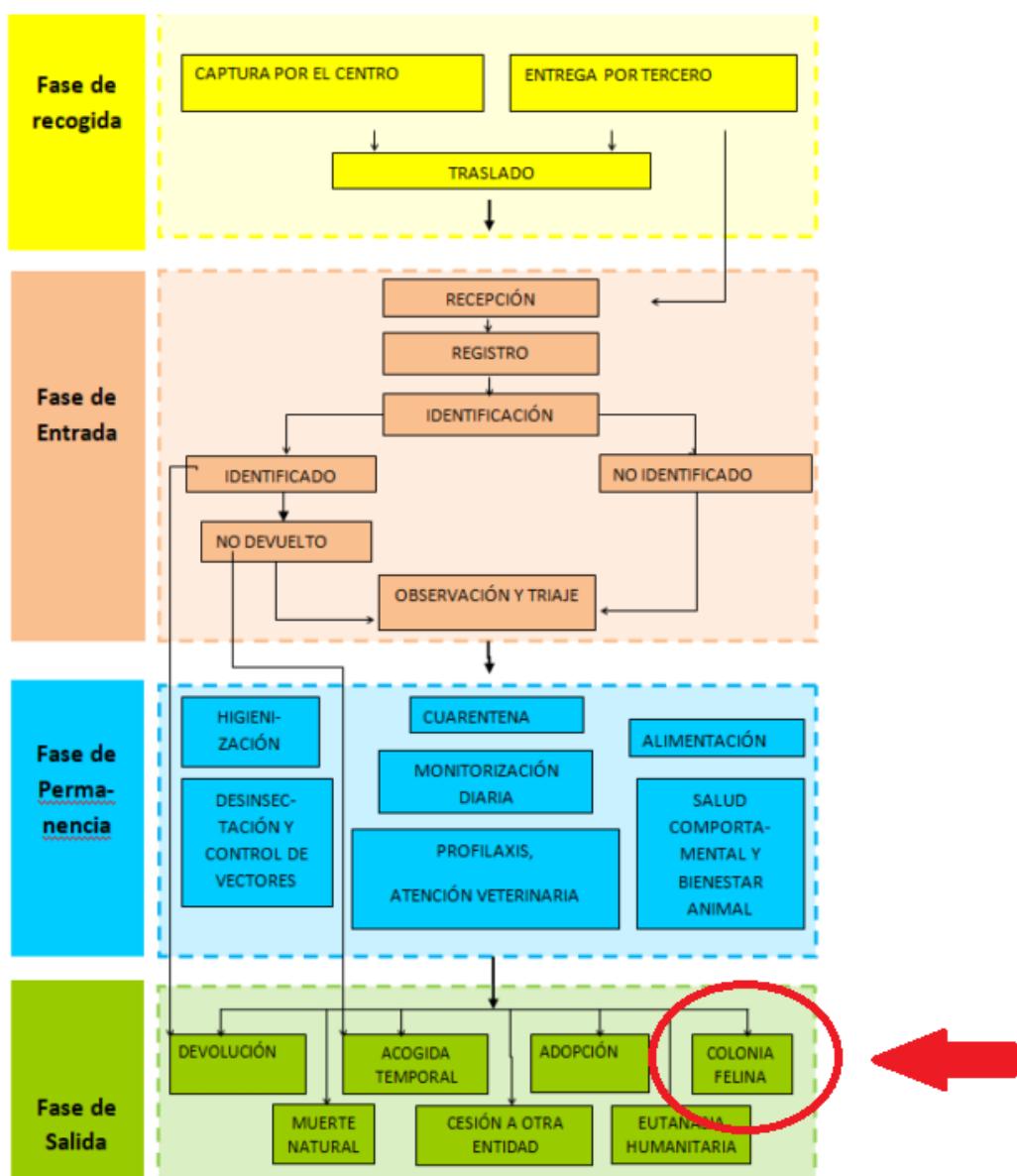
Aunque realmente es lo que se viene denominando una "norma de derecho suave," no deja de tener relevancia por tres motivos, que se detallan a continuación: 1) por su ámbito nacional; 2) porque ha favorecido la implantación de los sistemas CER en la contratación de servicios de acogida de animales en muchos municipios españoles; y 3) porque es una norma que está en vigor, desde hace varios años, en concreto desde el año 2016.⁷⁹ Efectivamente, la Norma UNE 313001:2016 sobre "Centros de protección animal y residencias de animales de compañía. Gestión sanitaria y de bienestar animal,"⁸⁰ fija estándares mínimos de calidad para dichos centros y residencias y en el caso de la gestión de los de gatos ferales, sólo admite como estándar de calidad para los gatos ferales los sistemas CER, es decir, la captura de gatos ferales para su esterilización y retorno inmediato al lugar de su captura, en lugar de dejarlos en el centro de recogida y acogida de animales abandonados que realice el servicio municipal a tal efecto.

Por tanto, sólo los servicios municipales de recogida que tengan implantada esta Norma podrán alegar que cumplen con unos mínimos de calidad. Se remite de nuevo al lector a otros trabajos aunque se reproduce el flujoograma de la propia norma de uno de ellos, donde se ve claramente como a las colonias felinas se les tiene que aplicar el método CER, ya que los gatos ferales que son capturados y llevados al centro de acogida que proceden de una colonia felina deben salir después y retornar al lugar de su colonia.⁸¹

⁷⁹ Véase Amada Perales Ferrer. 2018, *Op. cit. supra* nota 72.

⁸⁰ <https://www.aenor.com/normas-y-libros/busador-de-normas/UNE?c=N0057546>

⁸¹ Juan Carlos Ortiz Menéndez, Cristina Velasco Bernal, Javier Gavela García y Carlos Pizarro Chordá. 2017. "El perro y el hombre: historia de una relación. De las perreras municipales a los centros de protección animal del siglo XXI. Aproximación a la Norma UNE 313001 de 2016 en lo que a los centros de acogida y residencias de perros se refiere." *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal / Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies* 0: RI §419492. Pg. 17.



Flujo de trabajo para el manejo de animales de compañía

Fuente: Norma UNE 313001:2016
<https://www.aenor.com/normas-y-libros/buscador-denormas/une/?c=N0057546>
 Reproducido con autorización de AENOR.

Esta Norma UNE 313001:2016, además, se puede utilizar con o sin certificación, pues si bien la certificación por entidad acreditada (AENOR por ejemplo) ciertamente garantiza el 100% su aplicación correcta, no obstante, se puede adquirir por un coste asequible, por lo que se debe utilizar como guía por los Ayuntamientos y las entidades de protección animal que quieran ir adaptando el método CER a criterios de calidad que son objetivos. Si no la necesitan, les puede servir, a modo de Guía, o en

espera de una futura contratación que, si se licita, sí conviene imponer o al menos atribuir a quien se comprometa a aplicarla puntos adicionales por el mero hecho de cumplirla y sobre todo en el caso de no solo cumplirse, sino también de estar acreditado.

2.3. Invocación del denominado "Manifiesto Felino"⁸²

Es un documento formado por diez puntos, presentado por Agnès Dufau, en representación de Plataforma Gatera, en el Congreso de los Diputados del Gobierno de España, el 25 de abril de 2015.⁸³ El citado documento contiene un decálogo para mejorar y defender el bienestar de los felinos cuyo medio es la calle y viven en las ciudades, parques o pueblos de España, mejorando la convivencia vecinal entre gatos callejeros y humanos ciudadanos, siendo uno de esos diez puntos la aplicación del método CER para el control de individuos que componen las colonias felinas. Este Manifiesto, aunque en sí mismo no tiene valor jurídico, al igual que la Declaración de la UNESCO, sin embargo, también ha inspirado normativas de protección animal, como por ejemplo, la Ordenanza reguladora de la Protección y Bienestar Animal en el municipio de Cox⁸⁴ de 19 de enero de 2019, donde consta dicho Manifiesto explícitamente como parte integrante de la Ordenanza, en el Anexo X (en la página 95 de la citada Ordenanza).

2.4. Normas excepcionales estatales durante la pandemia COVID-19

En general la legislación estatal ha estado en realidad ausente y ha sido más permisiva que reguladora. Ello no obstante, debe llamarse la atención de que con motivo de la regulación del estado de alarma para la gestión de la pandemia COVID-19 sí ha tenido el Estado que, haciendo uso de los poderes excepcionales que el estado de alarma habilitó, centrarse explícitamente en la gestión de los métodos CER, o más

⁸² Manifiesto Felino https://www.fdcats.com/info/wp-content/uploads/MANIFIESTO_FELINO_V2.pdf. Consultado el 3 de abril de 2021.

⁸³ Foro Parlamentario Felino, 2015 http://www.apdda.es/2015/04/apdda-celebra-el-primer-foro_20.html

⁸⁴ Ordenanza reguladora de la protección y bienestar animal en el municipio de Cox. <http://www.cox.es/ordenanza-reguladora-de-la-proteccion-y-bienestar-animal-en-el-municipio-de-cox/>

concretamente en la alimentación de las colonias felinas intervenidas por asociaciones y particulares.

Recientemente, con el motivo de la alarma sanitaria provocada por la pandemia COVID-19 que la Organización Mundial de la Salud, elevó a la categoría de pandemia internacional, el 11 de marzo de 2020, desde el Gobierno de España se han dictado Órdenes y comunicados públicos oficiales que amparan legalmente la realidad de las colonias felinas en nuestros municipios.

Desde que se aprobó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo,⁸⁵ que reguló el primer estado de alarma por la crisis sanitaria generada por dicha pandemia (y sus sucesivas prórrogas, aclaraciones e instrucciones), el Estado, se ha pronunciado en varias ocasiones, interpretando la citada norma, a favor del cuidado de las colonias felinas de toda España. Y lo ha hecho a través de diferentes Comunicados Oficiales desde el Presidente de Gobierno, en el Congreso de los Diputados,⁸⁶ hasta en cartas oficiales remitidas a todos los Ayuntamientos por parte del Ministerio de Sanidad,⁸⁷ de la Dirección General de Derechos de los Animales,⁸⁸ y el documento de la Vicepresidencia Segunda del Gobierno,⁸⁹ respondiendo a preguntas frecuentes sobre las medidas sociales contra el coronavirus, en los que se consideraba que los gatos ferales debían ser alimentados y reconociendo la labor del voluntariado que alimenta a colonias felinas como una actividad esencial.

Además, durante este primer estado de alarma (que duró de los meses de marzo a junio de 2020) diversos juzgados españoles de lo contencioso-administrativo (tribunales canarios, alicantinos y sevillanos) dictaron autos de medidas cautelares y posteriores sentencias, obligando a los Ayuntamientos a conceder autorizaciones o

⁸⁵ 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. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

⁸⁶ Comunicados Oficiales desde el Presidente de Gobierno, en el Congreso de los Diputados [https://www.facebook.com/AnimalesGob/videos/613379659210942/?xts__\[0\]=68](https://www.facebook.com/AnimalesGob/videos/613379659210942/?xts__[0]=68). Consultado en 20 de enero de 2021.

⁸⁷ Recursos sobre animales, colonias felinas y estado de alarma por Covid19. <https://campsicia.com/2020/03/22/recursos-sobre-animales-colonias-felinas-y-estado-de-alarma-por-covid-19/>

⁸⁸ Dirección General de Derechos de los Animales (*Facebook* oficial). Comunicados del 15 de marzo, de 2020 sobre la alimentación de los gatos considerada como actividad esencial. <https://www.facebook.com/AnimalesGob>

⁸⁹ Preguntas frecuentes sobre las medidas sociales contra el coronavirus (Página 26 y siguientes). https://www.mscbs.gob.es/ssi/portada/docs/PREGUNTAS_FRECUENTES_SOBRE_LAS_MEDIDAS_SOCIALES_CONTRA_EL_CORONAVIRUS.pdf

salvoconductos a las asociaciones y voluntarios para poder atender y alimentar las colonias de gatos ferales en sus municipios.

Centrándonos en las medidas estatales (más adelante se examinarán algunas autonómicas y también relacionadas con la pandemia), debe citarse, en primer lugar la Instrucción de 19 de marzo de 2020.⁹⁰

En virtud de ella se permitió durante los meses de confinamiento hacer uso de la potestad de desarrollo del citado Real Decreto 463/2020, otorgada en este caso al Ministerio de Sanidad, para que quedara autorizado alimentar y cuidar colonias felinas ubicadas en espacios públicos abiertos y también en los que estuvieren cerrados. La denominada "Instrucción de 19 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen criterios interpretativos para la atención de animales domésticos en la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por [la pandemia] COVID-19," asimiló la figura del cuidador de colonias o la del voluntario que alimenta a los gatos de las colonias urbanas o rurales, en espacios públicos o privados a un "profesional, empresario o trabajador" (énfasis añadido):

Entre las actividades permitidas en el mencionado artículo no se encuentra expresamente el desplazamiento de las personas cuya finalidad sea la alimentación, el rescate y el cuidado veterinario **de los animales domésticos que habitan en los espacios públicos urbanos**, cuando esta actividad no se realice en el marco de una prestación laboral, profesional o empresarial. No obstante, para prevenir un impacto negativo en la salud pública, cuando esa actividad viniera desarrollándose con carácter voluntario por aquellas entidades debidamente acreditadas al efecto por las administraciones locales, aquéllas podrán seguir desarrollando esta actividad, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7 h) [del Real Decreto 463/2020], al entenderse que en este supuesto el carácter voluntario de la prestación resulta análogo al carácter laboral, profesional o empresarial. Estos desplazamientos deberán realizarse individualmente, y portando la correspondiente documentación acreditativa.

Naturalmente, ello supone un reconocimiento expreso de que dichas actividades, de carácter solidario llevadas a cabo por la sociedad civil, integrada por personas particulares y/o voluntariado de entidades de protección animal que gestionan colonias felinas, forman parte de la estructura de los servicios municipales de acogida y de atención a animales en España, y es de gran importancia teniendo en cuenta el papel e intervención del Ministerio de Sanidad en estas Instrucciones. La citada Instrucción interpretó la obligación de cuidar y alimentar las colonias felinas durante los meses de confinamiento de marzo a junio de 2020 y dicha norma fue impulsada en la coordinación

⁹⁰ Instrucción de 19 de marzo de 2020. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3954>.

de actuaciones del estado de alarma por el Director General de Derechos de los Animales con el Ministerio de Sanidad del Gobierno de España.

Con la experiencia adquirida sobre las necesidades en materia de protección y bienestar animal durante el primer estado de alarma y sobre la base de que los cuidados de los animales, en especial, por parte de los veterinarios, estaban expresamente incluidos en el segundo de los estados de alarma, que fue establecido por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre,⁹¹ se abordó también el tema. Debe citarse al respecto la Recomendación posterior, mediante carta oficial del Director General de Derechos de los Animales, dirigida a las respectivas Comunidades Autónomas, para que se incluyeran en sus respectivas normas autonómicas reguladoras de los límites de desplazamientos perimetrales, la inclusión como desplazamiento justificado de "la atención y cuidado de animales,"⁹² como consecuencia de la regulación por primera vez del "toque de queda" nocturno (no existía el mismo hasta el estado de alarma de octubre de 2020 regulador de las actuaciones con motivo de la segunda ola de la pandemia) y de la excepción al mismo que, para la atención de urgencias veterinarias, se introdujo por el Consejo de Estado, dictamen nº 615/2020, de 25 de octubre,⁹³ en el examen del proyecto que acabaría siendo dicho Real Decreto 926/2020 (que a diferencia del primero, si fue sometido a consulta de dicho órgano consultivo).

También intervinieron en el primer estado de alarma los Tribunales. Pueden verse al respecto las medidas cautelares, que obligaron a varios ayuntamientos españoles, de diversos Juzgados de lo contencioso administrativo.⁹⁴

Entre las medidas cautelares dictadas por los Juzgados pueden citarse las siguientes:

- Juzgado de lo Contencioso Administrativo número uno de Alicante de fecha 3 de abril de 2020 que obligó al Ayuntamiento de Villajoyosa a conceder las acreditaciones para alimentar gatos de colonias felinas a la asociación demandante.

⁹¹ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>

⁹² Dirección General de Derechos de los Animales (Facebook oficial). Comunicados del día 27 de octubre de 2020 sobre la alimentación de los gatos considerada como actividad esencial. <https://www.facebook.com/AnimalesGob>

⁹³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2020-615>

⁹⁴ Nota a pie de página 78 de la "Nota editorial: . . . valoración del impacto de la regulación de la pandemia covid-19 en su bienestar: no tropecemos dos veces en la misma piedra." JAL&IAWS Nº 5 (julio 2020), RI 722772. pg. 54.

- Juzgado de lo Contencioso Administrativo número seis de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 8 de abril de 2020 que obligó al Ayuntamiento de San Bartolomé a conceder las credenciales para alimentar animales del municipio y colonias felinas a la asociación Protectora de animales.
- Juzgado de lo Contencioso Administrativo número uno de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 13 de abril de 2020 que obligó al Ayuntamiento de Arrecife a conceder las credenciales para alimentar animales del municipio y colonias felinas a los voluntarios de la asociación de protección animal que demandó.
- Juzgado de lo Contencioso Administrativo número tres de Sevilla de fecha 17 de abril de 2020 que obligó al Ayuntamiento de Sevilla a conceder las credenciales para alimentar gatos ferales o colonias felinas del municipio de Sevilla a los voluntarios a través de la asociación de protección animal que demandó
- Juzgado de lo Contencioso Administrativo número tres de Alicante de fecha 21 de abril de 2020 que obligó al ayuntamiento de San Juan de Alicante a conceder las acreditaciones para alimentar gatos de colonias felinas y gatos asilvestrados a la asociación demandante.

Además, la fiscalía General de Medio Ambiente, en pleno primer estado de alarma se refirió por primera vez, en un Oficio, a las colonias felinas. Se trata del Oficio de la Fiscalía General de Medio Ambiente de 26 de marzo de 2020,⁹⁵ que aunque no deja de ser un reconocimiento indirecto pero expreso, es importante dada su relevancia como actividad equivalente a un servicio o actividad de interés público al citar textualmente (énfasis añadido) lo siguiente:

Algunas de las acciones permitidas durante el Estado de Alarma, decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, son, entre otras, y a tenor de lo indicado por la Dirección General de Derechos de los Animales, sacar a los perros, con paseos cortos y sólo para atender a sus necesidades fisiológicas, **amén de la alimentación de colonias felinas....**

⁹⁵ Oficio de la Fiscalía General de Medio Ambiente de 26 de marzo de 2020. <http://diarioveterinario.bigpress.net/file/download/10475>.

3. Legislación autonómica

3.1. *Leyes generales de protección de los animales que abordan la gestión de las colonias de los gatos en libertad con el método CER*

Partiendo de que las Comunidades Autónomas, pese a no tener competencias sobre políticas de bienestar animal recogidas en sus Estatutos (con las excepciones antes vistas, parcialmente Cataluña, sólo para la ganadería o plagas, y la de Andalucía, sólo para la preservación de la biodiversidad, y con carácter general -única que lo hace- la de Canarias, en su artículo 35, denominando a esa política de "Derechos de los animales" pero con plena sujeción a las Constitución y las leyes), sin embargo, el Tribunal Constitucional, como era lógico y se había defendido por la doctrina,⁹⁶ sí las ha reconocido inicialmente de manera indirecta al examinar las leyes de tauromaquia de Cataluña e Illes Balears, y ya con toda claridad en la reciente STC 81/2020, de 15 de julio de 2020, antes referenciada, en la que se examinó la legislación de La Rioja.⁹⁷

Todas las Comunidades Autónomas han aprobado, pues, leyes generales de protección de los animales, casi siempre, salvo excepciones, centradas en los de compañía.

Pero la pregunta relevante a efectos de este trabajo es la siguiente: **¿cuántas han implantado el método CER a nivel legal, con rango de ley, en la respectiva Comunidad Autónoma?**

Dada la relativa novedad del método CER, no es de extrañar que el mismo sea ajeno totalmente al contenido de la primera (e incluso la segunda en algunos casos) generación de leyes autonómicas de carácter general desde que Cataluña aprobara la primera en 1988 que sirvió de modelo al resto.

Sin embargo, en la última generación de reformas o textos nuevos de dichas leyes, el método CER ha estado y está presente en al menos las leyes de las siguientes Comunidades Autónomas: Principado de Asturias, auténtica pionera en 2002, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y Castilla-La Mancha la última. Y entre las Ciudades con Estatuto de Autonomía, la de Ceuta.

⁹⁶ Véase la bibliografía citada en Enrique Manuel Medina Martín. 2020. *Op. cit. supra* nota 6.

⁹⁷ Véase supra nota 37

(1) Principado de Asturias

La primera en hacerlo, pionera en la posibilidad de instaurar el programa CER pero simplemente como principio básico y sin abordarlo como metodología que necesita de cuidadoso desarrollo y control científico y de gestión de esta política cuando se implanta, lo que se aborda en el epígrafe III siguiente, fue la del Principado de Asturias cuya Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales,⁹⁸ en su artículo 19, dispone que:

Artículo 19. Control de gatos errantes que vivan en grupo.

1. La autoridad municipal, por su iniciativa o a instancia de una asociación de protección de los animales, en las zonas indemnes de rabia, podrá ordenar la captura de los gatos errantes no identificados y sin propietario o propietaria conocido que viven en grupo en lugares públicos del Concejo **a fin de proceder a su esterilización y a su identificación conforme al artículo 12 y devolverlos al mismo lugar.**
2. La identificación y censo se realizarán a nombre del Ayuntamiento respectivo, al que competen la vigilancia sanitaria y el control de estas poblaciones.

Pero la regulación del CER como método o política local que debe ser adecuadamente gestionada procede en realidad de los textos de los cinco últimos años, empezando por la Ley de la Comunidad de Madrid de 2016, una vez que a finales de 2014 el sistema quedó validado por el dictamen del Consejo de Estado antes citado para el Reglamento de la Ciudad Autónoma de Ceuta de 2015.

(2) Comunidad de Madrid

La Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía,⁹⁹ en cambio, no deja lugar a dudas.

Artículo 21. Destino de animales extraviados, abandonados y vagabundos.

⁹⁸ Véase supra nota 9

⁹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-11097&p=20160810&tn=2>

7. En aquellas ubicaciones en las que existan colonias de gatos, donde las condiciones del entorno lo permitan, y al objeto de promover tanto la protección como el control poblacional de los gatos, los ayuntamientos fomentarán la gestión ética de dichas colonias, consistente en la captura y control sanitario de estos animales, su esterilización, marcaje, y suelta en su colonia de origen. Esta gestión se realizará, preferentemente, en colaboración con entidades de protección animal existentes en la zona. Los ayuntamientos realizarán, además, campañas informativas sobre los beneficios que reportan a la colectividad las colonias de gatos controladas y promoverán, la más amplia colaboración con particulares y entidades para facilitar los cuidados a los animales.

(3). Comunidad de Galicia

La tercera ley autonómica que las mencionó y reguló fue la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía.¹⁰⁰

Artículo 26. Colonias felinas.

1. Los ayuntamientos podrán establecer, conforme a las condiciones y requisitos que se determinen reglamentariamente, lugares destinados a colonias felinas controladas, como un posible destino de las comunidades de gatos sin propietario o propietaria que vivan en la calle, siempre que las condiciones del entorno lo permitan, con el fin de su protección y control poblacional.
2. Los gatos integrantes de estas colonias deberán ser capturados para su marcaje, esterilización y control sanitario. La identificación se realizará a nombre del ayuntamiento, a quien compete la vigilancia y control sanitario de estas poblaciones.

(4). Región de Murcia

También lo hizo su Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía.¹⁰¹

Regula las colonias felinas de la siguiente manera:

Artículo 25. Colonias felinas

1. En aquellas ubicaciones alejadas del medio forestal, es especial Red Natura 2000, en las que las condiciones del entorno lo permitan, y al objeto de promover tanto la protección como el control poblacional de los gatos, los ayuntamientos fomentarán como posible destino de los mismos la constitución de colonias de gatos ferales, controladas a partir de poblaciones existentes de gatos no identificados que vivan en la calle. Estos

¹⁰⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12357>

¹⁰¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-15288

animales, tras su captura y control sanitarios serán identificados, esterilizados y devueltos a la colonia.

2. La identificación y censo se realizará siempre a nombre del ayuntamiento respectivo, al que compete la vigilancia sanitaria y el control de estas poblaciones.

3. Cuando las constituyan particulares o entidades de defensa de los animales, requerirán una autorización municipal previa, siendo éstos responsables de garantizar el mantenimiento de las condiciones higiénico-sanitarias y de salubridad especificadas y que, en su caso, se establezcan en dicha autorización.

(5). Comunidad de La Rioja

Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de **protección de los animales**:¹⁰²

CAPÍTULO IV

Las colonias felinas urbanas

Artículo 31. Colonias felinas urbanas.

1.-Con objeto de promover tanto la protección como el control poblacional de colonias felinas, en aquellas ubicaciones urbanas donde existan las mismas, y donde las condiciones del entorno lo permitan, los ayuntamientos podrán constituir o autorizar la gestión de estas colonias.

2.-La gestión ética de las colonias de gatos urbanas consiste en la captura mediante el empleo de jaulas trampa, y control sanitario de estos animales, su esterilización, marcaje de forma visible, preferiblemente en la oreja, y suelta en su correspondiente colonia de origen.

3.-Dicha gestión se llevará a cabo preferentemente en colaboración con las asociaciones de protección de animales que actúen como entidades colaboradoras.

4.-La entidad o asociación que gestione una colonia felina asumirá la responsabilidad civil que pudiera derivarse de la existencia o de la actividad de la misma.

5.-Los ayuntamientos podrán promover campañas informativas sobre los beneficios que reportan a la colectividad las colonias urbanas de gatos controladas.

6.-La colonia de gatos será alimentada diariamente y dispondrá en todo momento de agua limpia. El alimento se dispondrá en recipientes que no estén en contacto directo con el suelo, evitando así ensuciar la vía y los espacios públicos. Diariamente se mantendrá el espacio limpio para evitar riesgos sanitarios.

Los ayuntamientos podrán promover activamente la colaboración con las asociaciones de protección de animales que actúen como entidades colaboradoras, para facilitarles los cuidados, atención sanitaria y alimentación de los animales. Asimismo, reglamentariamente se establecerá un registro de las colonias urbanas de gatos, que incluirá el número aproximado de ejemplares en cada una de ellas y todos aquellos datos

¹⁰² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-17064>

necesarios para la trazabilidad de la misma, incluido su ubicación y lugares de alimentación.

7.-Queda así mismo prohibido el traslado de gatos domésticos y cualquier otro animal de compañía a parcelas, huertos o terrenos situados fuera del casco urbano donde se mantengan en estado de libertad o de forma incontrolada, por las graves repercusiones que estos animales de compañía tienen para la fauna autóctona.

Volviendo a la STC 81/2020, de 15 de julio de 2020 que examinó la constitucionalidad de dicha Ley lo cierto es que el artículo 31 que regula las colonias felinas no estaba entre los impugnados.

Sí podría, muy indirectamente, haberse visto afectada una de las fases del método CER, en concreto con la fase de esterilización, pero todos los argumentos estaban relacionados con la esterilización de animales abandonados o que iban a ser donados a familias (se basaba en el artículo 33 de la Constitución -derecho de la propiedad privada-), sobre la base de que los artículos 2.2.g), 11, 45.1.e) y 54.19 de la Ley 6/2018 -artículos que habían sido reformados por el artículo 17 de la Ley 2/2020 cuyo texto consolidado con la citada Ley 6/2018 fue la que ha examinó el Tribunal Constitucional-, por lo que no estaba incluida la esterilización del método CER, entre las materias a enjuiciar. Pero en cualquier caso, dicho Tribunal rechazó su inconstitucionalidad sobre la base de los siguientes argumentos que, además, resultan potenciados en el caso del método CER.

El Fundamento Jurídico 7 de la STC habla por sí solo:

7. Examen de la alegada inconstitucionalidad mediata de los arts. 2.2.g), 11, 45.1.e) y 54.19 de la Ley 6/2018. Se alega asimismo en el recurso la inconstitucionalidad indirecta o mediata de varios preceptos de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja referidos a la esterilización de los animales de compañía, en concreto de los arts. 2.2.g), 11, 45.1.e) y 54.19. Los arts. 2.2.g) y 11.2 han sido reformados por el art. 17 de la Ley 2/2020, pero se trata de modificaciones que no determinan la desaparición de la controversia competencial suscitada, por lo que el objeto del recurso pervive en este punto. Señalan los senadores recurrentes que el art. 2.2.g) de la Ley 6/2018 establece como una de las acciones para alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales la de “garantizar la esterilización [...] para evitar la superpoblación y en última instancia el abandono”. El art. 11, apartados 1 y 2, impone la esterilización forzosa, bajo control veterinario, de determinados animales de compañía (perros gatos y hurones), salvo que exista un certificado veterinario que desaconseje por motivos de salud del animal la esterilización. Además, el art. 45.1.a) impone a los establecimientos de venta de animales la obligación de vender los perros, gatos y hurones previamente “esterilizados, conforme a lo previsto en esta ley, excepto aquellos destinados a centros de cría autorizados”. El incumplimiento de las obligaciones de esterilizar a los animales de compañía en los supuestos determinados por la Ley 6/2018 se tipifica como infracción grave en su art. 54.19. Según los recurrentes, esta regulación sobre la esterilización forzosa

de los animales de compañía sería inconstitucional porque “excede de la legislación básica, que no establece la obligación de esterilización sistemática de estos animales”. Para descartar la infracción competencial alegada bastaría con constatar que los recurrentes no cumplen la carga de identificar la concreta norma básica con la que la regulación contenida en los arts. 2.2.g), 11, 45.1.e) y 54.19 de la Ley 6/2018, referidos a la esterilización forzosa de ciertos animales de compañía (perros, gatos y hurones), entraría en contradicción insalvable. En consecuencia, esta queja competencial debe ser rechazada. Por otra parte procede advertir que en el recurso se alega también, al hilo de la antedicha tacha competencial, que la esterilización sistemática de los animales de compañía “puede afectar al derecho de propiedad privada reconocido en el art. 33 CE”. Se trata de una aseveración a todas luces insuficiente para fundamentar la presunta contradicción constitucional material que apuntan los recurrentes, lo que exime a este Tribunal de examinar esa tacha. En cualquier caso conviene señalar que la obligación de esterilizar, bajo estricto control veterinario y limitada a determinados animales de compañía (perros, gatos y hurones), salvo en los casos que la propia Ley 6/2018 determina, responde al propósito, según determina el art. 2.2.g), de evitar la superpoblación y en última instancia el abandono de animales. Este propósito, que cabe considerar constitucionalmente legítimo, se halla, por otra parte, en sintonía con los compromisos internacionales asumidos por España, debiendo indicarse al efecto que el citado Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía de 1987 permite expresamente las intervenciones quirúrgicas sobre animales de compañía “para impedir la reproducción” (art. 10.2.b) y determina, con el fin de evitar el abandono de estos animales, que las partes firmantes se comprometen a tratar de “reducir la reproducción no planificada de perros y gatos, estimulando su esterilización” (art. 12.b.ii).

(6). Comunidad de Navarra

La siguiente ley en aprobarse fue la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía.¹⁰³

Artículo 5 (definiciones).

19. Colonia felina: grupo de gatos que viven en estado de libertad pero dependientes del entorno humano y que se asientan en espacios públicos bajo autorización y control de los Ayuntamientos, las entidades supramunicipales o las comarcas.

TÍTULO V (arts 15 a 17)
Animales abandonados, adopción y colonias felinas
(...)
Artículo 17. Colonias felinas.

¹⁰³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-6779

1.- Los Ayuntamientos, las entidades supramunicipales o las comarcas, como medida de protección y control poblacional de los gatos que viven en estado de libertad en su municipio, deberán establecer colonias felinas, como posible destino de los mismos, por medio de la captura, esterilización, identificación y suelta. Los animales se identificarán a nombre del Ayuntamiento, de la entidad supramunicipal o de la comarca competente en la vigilancia y el control sanitario de la colonia.

2.- Los Ayuntamientos, las entidades supramunicipales o las comarcas establecerán las localizaciones en donde se ubiquen las colonias felinas, que deberán cumplir unos requisitos mínimos higiénico-sanitarios y de ubicación que se establecerán reglamentariamente.

3.- Los Ayuntamientos, las entidades supramunicipales o las comarcas promoverán la colaboración con particulares y entidades para facilitar el cuidado de los animales. La gestión se realizará, preferentemente, en colaboración con entidades o asociaciones de protección animal.

TÍTULO IX

Inspección, vigilancia y medidas cautelares

Artículo 22. Competencias y controles.

1.- Los Ayuntamientos, las entidades supramunicipales o las comarcas deberán:

a) Ejercer las actividades de recogida, alojamiento y mantenimiento de los animales abandonados o extraviados, así como la gestión de las colonias felinas. En el ejercicio de esta competencia podrán establecer mecanismos de cooperación con el Gobierno de Navarra o conciertos con asociaciones de protección y defensa de los animales o con otras personas físicas o jurídicas autorizadas para ello.

(...)

d) Autorizar y registrar los centros de animales de compañía como núcleos zoológicos, así como establecer los requisitos higiénico-sanitarios mínimos que deben cumplir. Se incluyen las colonias felinas.

(7). Comunidad de Castilla-La Mancha

La Ley 7/2020, de 31 de agosto, de Bienestar, Protección y Defensa de los Animales,¹⁰⁴ Ha venido a establecer en su artículo 28 lo siguiente:

Artículo 28. Control de poblaciones de animales en zonas urbanas.

1.- Corresponde a los municipios velar para que las colonias felinas no produzcan molestias a los vecinos, ni a sus bienes, y evitar que se dé lugar a una masificación del número de colonias o del número de gatos que albergan.

Evitarán igualmente que afecten a especies silvestres y al medio natural colindante con el casco urbano. A tales efectos solicitarán la coordinación necesaria del organismo competente en protección del medio natural.

El detalle de estos programas, de la ubicación de las colonias felinas y de sus resultados deberá ser comunicado anualmente a la Consejería competente en materia de bienestar animal.

¹⁰⁴ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13916

2.- Los Ayuntamientos podrán asimismo llevar a cabo programas de control de poblaciones de palomas mediante métodos que no impliquen sufrimientos o daños a los animales.
Estos programas deberán ser comunicados a la Consejería competente en materia de bienestar animal.

(8). Ciudad Autónoma de Ceuta

Ceuta, que aúna las competencias que ostenta como Ciudad con Estatuto de Autonomía y Corporación Local en materia de políticas de bienestar animal según el Consejo de Estado, regula, como vimos, desde 2015, el CER de la siguiente manera: en su Reglamento 2/15, de 23 de marzo, de tenencia, protección y bienestar de animales de compañía de la Ciudad Autónoma de Ceuta.¹⁰⁵

Disposición Adicional Tercera.

La Ciudad Autónoma de Ceuta, a través de la consejería competente, podrá realizar actuaciones de control poblacional de colonias de gatos para la captura, castración y suelta (TNR: trap/neuter/return), salvo que conste en informe de las autoridades sanitarias competentes en materia de sanidad animal y salud pública, que las condiciones epizootiológicas y de salud pública no lo permiten y mientras dure dicha situación.

3.2. *Valoración del contenido de las leyes autonómicas generales de protección de los animales*

Como se ve, en general las Comunidades Autónomas se han limitado a prever (y por ende permitir) estas metodologías bien a los ayuntamientos, bien a todas las entidades locales (dado que se trata de un método de control de población que ciertamente exige inversiones el trasladar la responsabilidad a comarcas, mancomunidades y otros entes, o en su caso, si sólo allí existe un problema, a las entidades locales menores). Tiene sentido. Sin embargo, nunca asumen la gestión misma del control de las colonias, pues carece, en cambio, efectivamente, de sentido que lo hagan ya que el principio de subsidiariedad (en el sentido del término del derecho de la UE, es decir, determinación del nivel más eficiente de gestión), que es aplicable en estas políticas de bienestar animal,¹⁰⁶ y en concreto al método CER, hace lógico atribuir dicha gestión a las entidades locales.

¹⁰⁵ <https://www.ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/1513-abril/8299-bocce-5464-28-04-2015?Itemid=0>

¹⁰⁶ Vid. Enrique Alonso García. 2020. *Op. cit. supra* nota 36.

Esta legislación regula más bien el marco de actuación, a veces estableciendo limitaciones, delimitando qué animales están sometidos a esta posible gestión (los ferales) y a veces, pocas, estableciendo más en detalle el régimen administrativo de control (por ejemplo autorización) y el régimen sancionador.

3.3. Comunidades Autónomas en proceso legislativo de regular las colonias felinas

La mayoría de las Comunidades Autónomas, que no se han citado, en el apartado II.3.1, están en fase de modificación y actualización de sus respectivas normas de protección animal, para adaptarlas al contexto social y jurídico actual del gato de colonia. Por ello, podemos apreciar que tienen en curso legal proyectos normativos para reformar y actualizar sus respectivas leyes autonómicas de protección, bienestar y/o tenencia animal. Todos estos proyectos normativos coinciden en que regulan la definición del gato feral y de las colonias felinas. A modo de ejemplo, se citan los proyectos normativos de las nuevas leyes de protección animal de la Comunidad Autónoma Valenciana¹⁰⁷ y la de Andalucía, para integrar en su texto la interpretación prevalente de la vigente de 2003.¹⁰⁸

Además, en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias la ley autonómica también está en proceso de reforma, tal y como se recoge en el artículo de 2019, “La tan ansiada Ley de Bienestar Animal en Canarias,”¹⁰⁹ publicado por el Consejo General de la Abogacía Española, donde se hace referencia al sacrificio cero y la esterilización obligatoria como medida para atajar el abandono animal. También existe una proposición no de ley publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, de fecha 11 de diciembre de 2018, bajo la rúbrica “Plan de choque contra el maltrato animal” con referencia 9L/PNL-0663, de fecha 7 de noviembre de 2018, que contempla en su

¹⁰⁷ Anteproyecto de Ley de la Generalitat Valenciana, sobre protección, bienestar y tenencia de animales de compañía. <http://www.agroambient.gva.es/documents162218839/165307216/10+Borrador+1+APL+Bienestar+Animal+Cast.pdf/14aa433a-4005-4bd0-b768-079231d6043f>

¹⁰⁸ Proposición de Ley de Protección de los Animales de Andalucía, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Andaluz el 23 de abril de 2018. <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=129575>

¹⁰⁹ Carolina Cruz Moreno “La tan ansiada Ley de Bienestar Animal en Canarias” miembro de la Comisión de Protección de Derechos de los Animales del Colegio de Abogados de Las Palmas. El artículo está publicado por el Consejo General de la Abogacía Española. <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-de-derecho-de-los-animales/la-tan-ansiada-ley-de-bienestar-animal-en-canarias/>

apartado tercero castraciones masivas de todos los animales de compañía y de todos los gatos urbanos y asilvestrados.¹¹⁰

Su redacción es la siguiente:

3.- Priorizar en el Plan de Choque estratégico contra el Abandono y Maltrato Animal, y por ende el destino del fondo autonómico, las campañas permanentes del control de la natalidad evitando las camadas indeseadas, con castraciones masivas de todos los animales de compañía y de todas las colonias de gatos urbanos y asilvestrados, las campañas de adopción, educación y concienciación regulares en el tiempo que expliquen la importancia de estas castraciones y su relación con el maltrato, los sacrificios y abandonos. Todo ello en colaboración con los colegios de veterinarios de las dos provincias y las asociaciones protectoras y federaciones de Canarias.

Finalmente, respecto de la Comunidad Valenciana puede verse lo señalado en comienzo del epígrafe siguiente.

4. El Ordenamiento local

4.1. Las ordenanzas locales

Dado que, como antes se ha visto, son las autoridades locales las llamadas por excelencia a gestionar las colonias urbanas y en principio su competencia deriva directamente de la autonomía constitucional (artículo 137 de la Constitución) y de la Ley de Bases de Régimen Local de 1885, con o sin limitaciones establecidas, a su vez, en su caso, en la legislación estatal o autonómica, ¿cuántas Corporaciones Locales de los municipios existentes en España tienen ordenanzas reguladoras del sistema CER?

A día de hoy, no existe un registro estatal de colonias felinas, ni tan siquiera autonómico, por lo que es difícil tener datos de cuántos municipios han regulado en sus respectivas ordenanzas las colonias felinas, tanto si en su respectiva ley autonómica habían sido reguladas las colonias felinas, como si no.

No obstante, pueden citarse como información indicativa los datos recopilados a tal efecto, en una Comunidad Autónoma, en concreto, la Valenciana gracias al riguroso trabajo de investigación y las encuestas realizadas a tal efecto, por parte de la entidad Coordinadora Animalista de la Comunidad Valenciana, con el objetivo de tener datos

¹¹⁰ Plan de choque contra el maltrato animal, con referencia 9L/PNL-0663 publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias. <https://www.parcan.es/files/pub/bop/9l/2018/533/bo533.pdf>

objetivos sobre cuáles eran las políticas públicas de protección animal y los animales gestionados por cada uno de los municipios de las provincias de Alicante, Valencia y Castellón. Los resultados de las citadas encuestas a los municipios de la citada Comunidad Autónoma arrojaron datos reales sobre la gestión de colonias felinas mediante la implementación del método CER en más de un tercio de los municipios de la citada Comunidad. Dichos datos se hicieron públicos en el Congreso Felino de la Comunidad Valenciana,¹¹¹ celebrado el 29 de febrero de 2020 en el salón de actos del Colegio de Veterinarios de Valencia, donde además de ponerse de relieve cuántas colonias eran gestionadas con el método CER, se comprobó y que los gastos eran principalmente sufragados por dinero privado, procedente de las entidades de protección animal y de los particulares que las gestionaban.

Cabe precisar además que en esta Comunidad Autónoma la Ley sobre Protección de Animales de Compañía, que es del año 1994, está desfasada. No regula las colonias felinas y a día de hoy se está trabajando en su proyecto para reformarla, siendo un claro ejemplo, al igual que el comentado en las Comunidades de Cataluña y de Andalucía, de que no es preciso que estén reguladas las colonias felinas en una ley autonómica de protección animal para que sus respectivos municipios las regulen a nivel local, en sus respectivas ordenanzas municipales.

En el citado Congreso también consta el dato de que no todos los municipios que gestionan colonias felinas las han regulado en sus respectivas ordenanzas municipales de protección animal. En la práctica, incluso aunque sean los propios Ayuntamientos los que gestionan el método CER, no se ha regulado en su ordenanza. Se trabaja en la gestión de las colonias felinas, *de facto*, mediante el método CER y el siguiente paso suele ser modificar la ordenanza, si bien, la citada modificación suele dilatarse en el tiempo, por lo que es corriente que pueda quedar a la espera de un futura reforma o modificación, como, por ejemplo, sucede en los Ayuntamientos de Yecla, Cartagena, Águilas, Las Torres de Cotillas, Alhama de Murcia, entre otros, de la Región de Murcia, que están aplicando el método CER sin haber modificado sus respectivas ordenanzas municipales de protección animal para incluirlo.

El método CER debe implementarse adecuadamente y con rigor, ya que las simples autorizaciones a cuidadores y alimentadores de colonias sin una adecuada formación previa sobre gestión ética, integral y buenas prácticas, así como sin un control *a posteriori* y una regulación podrían verse abocadas al fracaso de la finalidad perseguida con este programa, por no aplicarse el mismo de forma correcta, ya que se trata de un método científico, tal y como se verá más adelante

¹¹¹ <https://www.diarioveterinario.com/t/1842269/veterinarios-valencianos-debaten-sobre-gestion-colonias-felinas>

Como luego se verá, se trata de un método científico en el que los fallos derivados de una mala gestión pueden acarrear consecuencias muy desfavorables y provocar que no aplique, e incluso se rechace, dicho método por no obtenerse los resultados esperados. Hay que tener en cuenta, que la mera ideología y/o sensibilidad especial hacia los gatos de las colonias felinas no es un título válido *per se*, ya que es preciso que esta sensibilidad, se materialice de forma profesional, donde conste una base de racionalidad, de implantación de servicios más o menos gestionados y/o simplemente controlados o supervisados por las entidades locales.

De ahí, el gran valor que presumiblemente tendrán los documentos de las asociaciones de veterinarios citados anteriormente. Por un lado, el de AVEM, “Resumen descriptivo del Plan de Gestión Integral de Colonias Felinas Urbanas, en el contexto «One Health / One Welfare»,” concluye con la necesidad de contar con un Plan de Gestión Integral de Colonias de Felinos Callejeros que debe ser elaborado por un equipo multidisciplinar. Y por otro lado, el documento del Grupo de Estudio de Medicina Felina (GEMFE) de la Asociación de Veterinarios Españoles Especialistas en Pequeños Animales (AVEPA), “Guía de recomendaciones para el manejo ético de las colonias urbanas felinas 2020,” que recoge una “Guía de recomendaciones actuales para el manejo ético de las colonias felinas 2020,”¹¹² en el que se explican los pasos que son necesarios para que el programa CER sea efectivo.

4.2. Ejemplos de ordenanzas municipales que regulan las colonias felinas

Lo cierto es que, aun con ausencia de datos fiables, el número de Ayuntamientos que están gestionando y también regulando las colonias felinas mediante la implementación del método CER no para de crecer, porque en la práctica casi todos los Ayuntamientos que están modificando sus respectivas ordenanzas de protección animal, con independencia de si su respectiva ley autonómica de protección animal las regula o no, optan por incluir este sistema integral y ética de control poblacional de los gatos de vida en libertad.

A continuación se describen varios ejemplos diferentes de ordenanzas municipales de protección animal, en las que se ha regulado expresamente las colonias felinas.

¹¹²

https://www.portalveterinaria.com/upload/202009110852222020GUIA_COLONIAS_FELINAS_2020.pdf

4.2.a) Contenidos de ordenanzas municipales que regulan las colonias felinas a pesar de no hacerlo sus respectivas leyes autonómicas de protección animal.

(1) Ordenanza municipal reguladora de la protección y tenencia de animales de compañía de El Rosario, en Tenerife.

En el año 2016 reguló en el artículo 14 las colonias felinas “Proyecto para la gestión de las colonias de gatos. Los gatos forman parte de la fauna urbana.”¹¹³ Nos encontramos colonias de animales que están a medio camino entre el animal doméstico y el silvestre.

Hoy en día se aplican modelos de control de colonias de gatos que permiten disfrutar de estos animales, garantizando una adecuada integración en el entorno. La clave de estos métodos está en el control de la superpoblación de animales, origen de las molestias a la vecindad y de los problemas de salubridad y limpieza asociados a las colonias incontroladas. Será de vital importancia para la puesta en marcha del proyecto, que se lleven a cabo acciones participativas entre los vecinos de cada zona de influencia de las colonias.

Como alternativa a la captura y sacrificio de los animales, se propone la gestión de colonias basado en el control sanitario de los animales y en su esterilización, así como en el cuidado y saneamiento del entorno a cargo de voluntarios.

El objetivo de esta regulación es evitar la proliferación incontrolada de animales, implantando su esterilización y adopción, de los gatos que sean sociables; controlar el estado sanitario de los gatos y de su entorno y promover la convivencia respetuosa mediante la información, concienciación y mediación con los vecinos.

Para la puesta en marcha de este proyecto se establecerán las funciones y obligaciones de los voluntarios que tutelen las Colonias de Gatos ya existentes mediante un Reglamento de Gestión de las mismas a través del método CES, que se llevará a Pleno una vez entre en vigor esta ordenanza.

¹¹³ <http://www.bopsantacruzdetenerife.org/descargar/2016/10/129/Bop129-16.pdf> . Pgs. 15844 - 15923.

(2) Ordenanza municipal sobre protección y tenencia de animales de Santa Cruz de Tenerife, del año 2017.¹¹⁴

Regula en sus disposiciones transitorias octava y novena las colonias felinas; en concreto la autorización y las condiciones de las colonias controladas de gatos callejeros.

En concreto dicen:

Disposición Transitoria octava. Autorización de Colonias controladas de gatos callejeros.

Aprobada la presente Ordenanza, El Ayuntamiento, en colaboración con organizaciones y entidades cívicas o cuidadoras sin afán de lucro, en el plazo de tres meses deberá iniciar la confección del catálogo de colonias de gatos asilvestrados existentes en el Municipio. Una vez culminado el catálogo, los técnicos determinarán un número cerrado de colonias autorizadas, su ubicación y zona de influencia. Una vez establecida la relación de colonias, no podrán autorizarse nuevas.

Disposición Transitoria Novena. Condiciones de las colonias controladas de gatos callejeros

1. La colonia autorizada de gatos urbanos consiste en la congregación controlada de gatos -sin propietario o poseedor conocido- que moran en un espacio urbano, público o privado, a cargo de organizaciones o entidades cívicas sin afán de lucro que asume el objetivo de velar por el bienestar de sus individuos, suministrarles alimento y velar por el estado sanitario de sus componentes.
2. El Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, siempre que su ubicación no afecte a zonas naturales con especial protección, podrá autorizar, previo informe motivado de los técnicos, a organizaciones o entidades cívicas sin afán de lucro, una vez presentado el proyecto de viabilidad y el censo detallado de los gatos que la componen, el establecimiento en zona urbana, de la colonia controlada de gatos urbanos.
3. La distancia de cualquier colonia establecida a zonas naturales con especial protección no podrá ser inferior a 500 metros.
4. La autorización de dicha colonia obliga al autorizado: a. Al cuidado, alimentación y a la esterilización e identificación de cada individuo que forme la colonia. b. A comunicar, mensualmente, el estado de la colonia y las bajas que se produzcan. c. A exhibir la acreditación correspondiente emitida por el Ayuntamiento. El incumplimiento de las condiciones anteriores, durante dos meses seguidos o cuatro alternos en 12 meses, desde el primer incumplimiento, dará como resultado la prescripción de la autorización de la colonia procediéndose al desalojo de los individuos que la componen.
5. La alimentación diaria será con pienso seco, evitando todo alimento orgánico y dispondrán siempre de agua limpia y fresca. Se acostumbrará a los gatos a alimentarse en el mismo lugar y a la misma hora para facilitar su control y observación.
6. Los recipientes de comida al servicio de la colonia

¹¹⁴https://sede.santacruzdettenerife.es/sede/fileadmin/user_upload/Sede/normativas/Ordenanzas_municipales/OM_Proteccion_Tenencia_Animales_2017.pdf

autorizada se colocarán, siempre que sea posible, escondidos en las áreas de vegetación. Nunca se dejará el alimento en el suelo.

7. Los restos de alimento y recipientes serán retirados y limpiados diariamente para evitar riesgos sanitarios. En todo caso, se deberá evitar ensuciar las vías y los espacios públicos.

8. Todos los gatos urbanos que sean capturados para proceder a su esterilización y tengan identificación deberán ser devueltos a sus propietarios. Cuando no sea posible el retorno del gato al propietario, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 33 para animales de compañía abandonados y perdidos.

9. El Ayuntamiento, en la medida de sus posibilidades, podrá establecer ayudas para el registro, alimentación y esterilización de los gatos urbanos pertenecientes a las colonias autorizadas.

10. Una vez entre en vigor la presente Ordenanza, el Ayuntamiento, en colaboración con organizaciones y entidades cívicas o cuidadoras sin afán de lucro, en el plazo de 3 meses, deberá identificar las colonias de gatos urbanos del Municipio. Una vez identificados dichos núcleos y zona de influencia, la relación de colonias autorizadas y ubicación, el Ayuntamiento establecerá un plazo de 3 meses para que las organizaciones o entidades cívicas sin afán de lucro puedan solicitar la autorización de su gestión. Transcurrido dicho plazo, no podrán autorizarse más colonias y las vacantes decaerán del catálogo establecido.

11. En el plazo de 3 meses desde la autorización de gestión de cada colonia, los responsables deberán proceder al registro mediante chip, esterilización y marcado de cada individuo de la colonia.

12. El incumplimiento del punto anterior conlleva la prescripción de la autorización y su eliminación del catálogo de colonias autorizadas.”

(3) Ordenanza municipal sobre Bienestar y Tenencia de Animales que viven en el entorno humano de Calvià,¹¹⁵ Illes Balears, del año 2017.

Define el gato feral en su artículo 2.5 y establece la consideración diferenciada del gato feral frente al gato doméstico y reconoce su idiosincrasia propia. Los gatos ferales son miembros de la especie de felino doméstico (*Felis catus*), pero no están socializados con los seres humanos y por lo tanto no son adoptables. Los gatos ferales aparecen por el abandono o la huida de gatos domésticos, que se convierten en gatos asilvestrados tras vivir un tiempo por sí mismos, o son gatos descendientes de otros gatos ferales. Los gatos ferales llevan vidas saludables y naturales en su propio espacio; su hogar está al aire libre.

La definición de las colonias felinas se encuentra en el artículo 2.6: “Colonia felina de gatos ferales: consisten en la agrupación controlada de gatos sin

115

<http://www.calvia.com/servlet/model.web.ShowDoc?KARXIU=17458&TABLENAME=WEB.DOCUMENTACION&pageProcessKey=LOADINGDOCUMENT&KDOCUMENTACIO=31323>

persona propietaria o poseedora conocida, debidamente esterilizados, que conviven en un espacio público o privado, a cargo de organizaciones y entidades cívicas sin afán de lucro, con el objetivo de velar por su bienestar y donde reciben atención, vigilancia sanitaria y alimentación. El Ajuntament de Calvià promueve la existencia de las colonias controladas y registradas de gatos ferales y da apoyo a las entidades que cuidan de ellos.”

(4) Ordenanza reguladora de la protección y bienestar animal del municipio de Cox,¹¹⁶ Alicante, del año 2018.

Hace reiteradas menciones a este tema, en concreto,

- en su exposición de motivos dice textualmente “.. el reconocimiento del gato feral, la regulación de las colonias felinas, la formación del voluntariado, la creación de una mesa de bienestar animal y protección animal, el reconocimiento de los gatos ferales como vecinos ferales y la creación de una comisión felina, para darles voz y representarlos en la mesa de bienestar animal”;

- en el artículo 8.3 define al gato feral como “El animal de la especie felina, denominada *felis catus* es un gato doméstico que se diferencia del gato casero, en su escasa o nula sociabilización con el ser humano, cuya aparición en la calle es fruto de un gato abandonado, extraviado o de un descendiente de aquéllos y que vive fuera del hogar del ser humano. También es denominado como gato callejero, urbano, silvestre, salvaje o errante”;

- en el artículo 8.4 define la colonia felina como: “la comunidad integrada por varios gatos ferales, en un terreno o inmueble de carácter público o privado, dentro del término municipal de Cox, donde los felinos se encuentran cuidados, alimentados, abrevados, higienizados, esterilizados y censados”;

- en el artículo 8.5 define el carnet de alimentador y cuidador de colonias felinas “es el documento tipo carnet, expedido por la Concejalía de Protección y Bienestar Animal, que habilita y acredita, a una persona a cuidar, alimentar, abrevar, y capturar felinos, para aplicar el método C.E.S/CER, llevar al veterinario y/o buscar casa de acogida y/o adopción de un gato feral”;

- y en los artículos 51 a 61 inclusive regula dentro de un título específico denominado “Protección de los gatos ferales y de las colonias felinas”:

¹¹⁶ <http://www.cox.es/ordenanza-reguladora-de-la-proteccion-y-bienestar-animal-en-el-municipio-de-cox/>

Artículo 51. Protección de los gatos ferales y de las colonias felinas.

1.- La autoridad municipal promoverá una gestión ética de las colonias felinas y por iniciativa propia o a instancia de una asociación de protección animal, podrá ordenar la captura de los gatos ferales o callejeros no identificados y sin propietario conocido que vivan sueltos y/o en grupos, en lugares públicos del municipio a fin de proceder a su esterilización y marcaje en una oreja e identificación, con un nombre a cada gato feral, para posteriormente devolverlos al lugar exacto donde habitaban. Para ello se llevarán los controles pertinentes de las colonias, de los animales capturados y del origen exacto donde se efectuaron las capturas de cada uno de ellos, para ello la Concejalía de Protección y Bienestar Animal colaborará con las entidades representativas de defensa animal, facilitándoles la información correspondiente, a tal efecto.

2.- En cualquier caso las colonias felinas deberán ser protegidas y no exterminadas, considerándose a los gatos ferales como “Vecinos Felinos”, siendo estos representados a través de la Comisión Felina (artículo 60).

3.- Cualquier daño o maltrato infringido a un gato callejero o feral, conllevará la correspondiente denuncia por infracción de esta norma y/o del código penal. El código penal, sanciona como delito el abandono, maltrato y el evenenamiento de animales, inclusive a los gatos ferales.

4.- Para la protección y control de las colonias felinas se aplicará el método C.E.S. (Capturar, Esterilización y Soltar - al punto de origen-), por ser el método de control más efectivo, que proporciona los siguientes beneficios tanto para los gatos callejeros como para la sociedad: a) mejor calidad de vida, b) disminuye el aumento descontrolado de la población felina, c) reduce el impacto en la fauna salvaje, d) evita el potencial riesgo sobre la salud pública, e) favorece la buena convivencia entre los animales y los ciudadanos y f) es el único método de control avalado por las asociaciones de expertos veterinarios especializados en cuidado y bienestar felino, como AVATMA, AVEPA y GEMFE.

5.- El C.E.S. se realizará en colaboración con los voluntarios de entidades de protección animal y de particulares que estén acreditados mediante una licencia administrativa municipal, para el cuidado y alimentación de los gatos ferales (colonias felinas), que se denominará carnet de alimentador y/o cuidador, los citados voluntarios colaborarán en la gestión del C.E.S. y de las colonias felinas con la Concejalía citada. (Ver Anexo VII).

6.- La Concejalía de Protección y Bienestar Animal subvencionará las facturas veterinarias relacionadas con los gatos callejeros que estén debidamente justificadas por las entidades y/o voluntarios acreditados que cuiden de las colonias felinas, subvencionando las esterilizaciones y otros gastos justificados por asistencia veterinaria como por ejemplo: animales enfermos, atropellados, envenenados, heridos, así como para las desparasitaciones internas y externas, los pasaportes veterinarios, microchip y vacuna de la rabia a los gatos ferales más sociables que se cedan a terceros, en adopción por la entidad protectora municipal que colabore con el Consistorio. El límite económico dependerá del presupuesto anual para C.E.S concedido por la diputación provincial al municipio de Cox junto con la partida presupuestaria municipal destinada a tal efecto.

7.- La identificación y censo se realizarán a nombre del Ayuntamiento a los que compete la vigilancia sanitaria y el control de estas poblaciones felinas, desarrollándose a tal efecto **un mapa de colonias felinas**, con la ubicación de las colonias felinas que existan en el término municipal de Cox.

- 8.- Las comunidades de propietarios, empresas, organismos, entes o particulares que decidan poseer gatos en semi-libertad para control de roedores u otras razones, deberán identificarlos y esterilizarlos para evitar su proliferación y las molestias derivadas en épocas de celos.
- 9.- Las personas propietarias de inmuebles y solares, adoptarán las medidas oportunas con objeto de impedir en estos lugares la proliferación de gatos ferales sin esterilizar y sin control higiénico-sanitario o susceptibles de transformarse en tales. Estas medidas no podrán suponer en ningún caso, sufrimiento o malos tratos para los animales implicados y podrán solicitar ayuda y asesoramiento a la Concejalía de Protección y Bienestar Animal.

Artículo 52. Método C.E.S.

- 1.- La captura para el C.E.S se aplicará mediante la colocación de jaulas trampas que sólo podrán utilizarse por el voluntariado que esté debidamente acreditado, con carnet de alimentador y/o cuidador de colonias felinas. El voluntariado cuando utilice las jaulas trampas deberá llevar encima el citado carnet y tenerlo siempre a disposición de los agentes de la policía local, cuando realicen la colocación, captura y/o recogida de felinos, así como cuando los alimenten.
- 2.- La utilización de estas jaulas debe efectuarse de tal forma que, una vez capturado un animal, su permanencia en ella hasta el traslado del mismo al centro veterinario, casa de acogida o servicio o albergue municipal de recogida ética de animales, en el que vaya a ser alojado, le suponga el menor grado posible de estrés o malestar, para lo cual deberán seguirse las siguientes pautas:
 - a) Antes de recoger ningún animal, el cuidador contará con una casa de acogida o centro veterinario al que pueda trasladarlo.
 - b) Deberá garantizarse una suficiente supervisión de las jaulas colocadas, de forma que se detecte inmediatamente la captura de cualquier animal.
 - c) Se retirará inmediatamente la jaula con el animal capturado, a fin de evitar que permanezca a la intemperie en condiciones climatológicas adversas o que sufra un elevado nivel de estrés. Para ello, las jaulas tienen que estar vigiladas en todo momento.
 - d) Hasta el momento de ser trasladado a la casa de acogida o centro veterinario, la jaula con el animal capturado se colocará en un lugar tranquilo y resguardado, a ser posible a oscuras, debiendo cubrirse con una tela opaca, para evitar que el animal tenga referencias del entorno en el que se encuentra.
 - e) En el caso de capturar una hembra lactante, se valorará por el cuidador y teniendo en cuenta que el objetivo es esterilizarla, si se puede o bien localizar a la camada y/o recogerla o liberar nuevamente a la madre y esperar al destete de los cachorros para su captura o esterilizar a la hembra y dejarla en la colonia a la mayor brevedad posible.
 - f) Realizar una foto del cuerpo y cara del animal, en el centro veterinario y/o casa de acogida y rellenar la ficha de control de gatos ferales y colonias felinas y entregarla en la Concejalía de Protección y Bienestar Animal. Ver Anexo n.º 12.
 - g) En el caso de que el animal tenga microchip se localizará al titular del mismo y se le entregará inmediatamente el animal, si su poseedor y/o titular hubiera interpuesto denuncia por extravío o sustracción, en caso contrario, se contactará previamente con la policía local y se mantendrá, el animal en una casa de acogida o en un centro veterinario o en el centro de recogida

ética de animales del municipio, donde el animal permanecerá durante el tiempo preciso, para que la autoridad municipal pueda realizar las diligencias pertinentes para esclarecer si se trata de un gato extraviado, abandonado, maltratado, sustraído o autopaseante y, en su caso, tramitar la denuncia correspondiente y decidir sobre el destino final del animal. Cuando no sea posible el retorno del gato al propietario se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 28 sobre animales de compañía abandonados y perdidos.

3.- Todos los gatos ferales esterilizados serán retornados a la ubicación de su colonia felina y se les practicará un marcaje en la oreja con un pequeño corte, que será realizado por un veterinario, salvo los que por motivos de enfermedad, lesión o sociabilidad sean susceptibles de ser adoptados. En tal caso, seguirán el protocolo para la adopción bajo la tutela de los cuidadores y/o el servicio municipal de recogida ética de animales (que aplica el sacrificio cero con todos los animales del término municipal de Cox y también con los recogidos de otros municipios).

4.- Con carácter general, los gatos ferales no serán identificados con microchip, salvo los que sean dados en adopción.

5.- Las colonias felinas no serán trasladadas salvo en casos tasados y excepcionales, en estos casos, se seguirán los pasos aconsejados por los expertos, en esta materia y se tendrán en cuenta las recomendaciones de las asociaciones de veterinarias como AVEPA, AVATMA y GEMFE.

Artículo 53. Licencia para aplicar el C.E.S, alimentar y cuidar colonias felinas.

1.- Los alimentadores y cuidadores de las colonias felinas, serán también los encargados de aplicar el C.E.S. estos deberán estar autorizados mediante la licencia correspondiente que deberán llevar consigo, cuando realicen tales funciones y estarán obligados a mostrarla a cualquier autoridad que les requiera su acreditación.

2.- La licencia consiste en una autorización municipal expedida por la Concejalía de Protección y Bienestar Animal, con formato y tamaño de carnet, en el que constará el nombre completo y D.N.I. del voluntario, que podrá pertenecer a una asociación protectora de animales o no, así como también indicará el número de voluntario.

3.- Para solicitar la licencia se deben acreditar los siguientes requisitos: a) ser mayor de edad, b) no estar incapacitado legalmente, c) no tener antecedentes penales (por hechos violentos hacia personas o animales, o por alguno de los delitos comprendidos en los artículos 336, 337, 337 bis y otros artículos relacionados con animales, el código penal, d) no haber cometido infracciones contempladas en esta ordenanza, e) declaración jurada de compromiso de cuidar, alimentar y aplicar el C.E.S, siguiendo el protocolo municipal, ver Anexo n.º IX, y e) haber realizado un curso de cuidador de colonias felinas.

4.- El carnet de alimentador y cuidador de colonias felinas podrá ser revocado, de inmediato por la Concejalía citada, si por parte del voluntario, se incumplieran los requisitos citados en el punto 3 de este artículo.

5.- La Concejalía de Protección y Bienestar Animal ofertará de forma periódica la formación de los cuidadores en materia de legislación, bienestar animal y buenas prácticas, bien con carácter previo o con bien con carácter posterior a la acreditación de los mismos.

Artículo 54. Alimentación, agua, areneros y refugio.

- 1.- La Concejalía de Protección y Bienestar Animal (en colaboración con el voluntariado acreditado para gestionar el C.E.S.) deberá proporcionar y proveer de alimento y agua a las colonias felinas promoviendo para ello la instalación de mobiliario urbano acorde y específico para el suministro de esas necesidades básicas vitales de los animales. Los gatos ferales o callejeros pertenecientes a las colonias serán alimentados con pienso seco diariamente y dispondrán siempre de agua limpia y fresca. Se acostumbrará a los gatos a alimentarse en el mismo lugar y a la misma hora para facilitar la captura y la observación de la colonia. Los recipientes de comida tendrán un diseño estéticamente aceptable y se colocarán, siempre que sea posible, escondidos en las áreas de vegetación. Nunca se dejará el alimento en el suelo. Los restos de alimento serán limpiados diariamente para evitar riesgos sanitarios. Excepcionalmente se podrá alimentar con comida húmeda de gato, para aplicar las desparasitaciones internas y externas, así como para medicar a individuos que así lo precisen, según instrucciones veterinarias. y/o para alimentar a animales mayores o que así, lo precisen. En estos casos, el recipiente será retirado o limpiado de forma higiénica.
- 2.- En todo caso, siempre se debe cumplir la obligación de prevenir y evitar ensuciar la vía y los espacios públicos. Se entiende por ensuciar la vía y los espacios públicos el abandono de cualquier tipo de residuo directamente en el suelo en cualquier tipo de espacio público (incluyendo todo tipo de residuos, tanto orgánicos como inorgánicos, sólidos o líquidos y de cualquier tamaño).
- 3.- Está prohibido dar alimento y/o agua por personas no acreditadas con el citado carnet. La persona que aprecie un gato feral desnutrido o falta de alimento y/o agua en una colonia felina deberá ponerlo de inmediato en conocimiento de la policía local y/ o de la Concejalía de Protección y Bienestar Animal y/o de los alimentadores acreditados.
- 4.- En zonas urbanas y en aquellas otras en las que se considere conveniente, se pondrán areneros, que serán limpiados adecuadamente y ubicados en zonas adecuadas a tal efecto.
- 5.- Se proporcionarán refugios para los animales, acordes con el entorno, que les protegerán de las inclemencias del tiempo, así como también se les proporcionará materiales para el enriquecimiento ambiental.
- 6.- La retirada de cadáveres de gatos ferales corresponde a la autoridad municipal quedando terminantemente prohibido tirarlos a la basura, dejarlos en la carretera u otro sitio para que se descompongan. Igualmente queda prohibido enterrar los cadáveres, salvo que exista autorización municipal a tal efecto.

Artículo 55. Identificación, información y señalización de las colonias felinas.

- 1.- Cartel identificativo de la colonia. Las colonias felinas estarán identificadas con un cartel, que indicará como mínimo lo siguiente: 1) el nombre de la colonia ,2) que están controladas por el método C.E.S, 3)la prohibición de dar de comer por personas no acreditadas con el citado carnet, 4) la prohibición de molestar, perturbar, merodear con perros y/o capturar dichos animales y 5) un tlf y email de contacto de la autoridad municipal para comunicar incidencias, si las hubiere, en dicha colonia, como por ejemplo: actos vandálicos, capturas, molestias, maltrato, petardos, venenos, perros por la zona o ataques de estos a las colonias o la presencia de animales lesionados, heridos, enfermos o fallecidos.

2.- Señalización de tráfico. Se indicará en las inmediaciones de cada colonia felina que estén cerca de una carretera, con una señal similar a las de tráfico, la figura de individuos felinos cerca y la necesidad de llevar los conductores de vehículos precaución y moderar la velocidad ante la posible presencia o cruce de algún felino, por la carretera, para evitar su atropello.

3.- Información con folletos, carteles, charlas divulgativas dirigidas a comercios, asociaciones de vecinos, AMPA, colegios e institutos de la zona.

Artículo 56. Diferentes niveles de colonias felinas, según el número de animales esterilizados.

Se distinguen tres niveles o tipos de colonias felinas en función del número de animales esterilizados.

a.- Colonia estable controlada. Es la colonia que tiene esterilizados entre un 70 a un 100% de todos los gatos ferales que la integran.

b.- Colonia en fase de control. Es la colonia en la que se está comenzando a aplicar el método C.E.S y llevan un porcentaje de individuos esterilizados inferior al 70%.

c.- Colonia nueva. Es la colonia que está sin controlar, pendiente de aplicarle el C.E.S.

Artículo 57. Ubicación de las colonias felinas.

Se distinguen tres tipos de colonias felinas según su ubicación.

a.- Colonias felinas públicas: Son aquellas colonias felinas ubicadas en el término municipal de Cox en una propiedad pública.

b.- Colonias felinas privadas: Son aquellas colonias felinas ubicadas en el término municipal de Cox en una propiedad privada, que pueden ser gestionadas por particulares y con recursos propios, previa autorización municipal y en su caso, pudieran contar, con apoyo económico para el C.E.S de las mismas por parte de la Concejalía competente.

c.- Colonias felinas comunitarias-privadas: Son aquellas colonias felinas ubicadas en el término municipal de Cox en una propiedad de carácter comunitario de ámbito privado, que pueden ser gestionadas por particulares y con recursos propios, previa autorización municipal y en su caso, pueden contar, con apoyo económico para el C.E.S de las mismas por parte de la Concejalía competente.

En los tres supuestos se deben cumplir todos los requisitos citados en este título, sin excepción alguna.

Artículo 58. Mapa de colonias municipal.

La Concejalía de Protección y Bienestar Animal se compromete a divulgar y actualizar el mapa de colonias felinas del municipio, así como a realizar un cartel indicativo de las mismas, que quedará dentro del término municipal. Igualmente existirá copia de dicho mapa en el registro censal municipal de colonias felinas del Consistorio de Cox y en la Concejalía de Protección y Bienestar Animal.

Artículo 59. Promoción voluntariado e información de las colonias felinas.

La Concejalía de Protección y Bienestar Animal fomentará la realización de campañas informativas sobre los beneficios que reportan a la colectividad las colonias de gatos callejeros controladas y promoverá la más amplia colaboración con particulares y entidades de protección animal para facilitar los cuidados a los animales.

Artículo 60. Comisión felina.

- 1.- Las entidades de protección animal que colaboren con el método C.E.S del municipio podrán participar en la Mesa de Bienestar Animal del Ayuntamiento de Cox, en representación de los intereses, defensa y protección de los gatos ferales y dicha representación se denominará Comisión Felina. Las citadas entidades realizarán el seguimiento de las colonias felinas, colaborarán con la Concejalía de Protección y Bienestar Animal en el control de las mismas, su censo, C.E. S., y realizarán las propuestas que estimen convenientes para la mejora y bienestar de las colonias felinas.
- 2.- La Comisión Felina designará entre sus miembros a las personas que ocuparán el cargo de al menos una persona con la función de mediación con los vecinos próximos a las colonias felinas, dicha persona, se denominará en su acreditación como "Referente Gato". Aparte de mediar con los vecinos, en casos de conflictos sobre colonias felinas, transmitirá a la Concejalía de Protección y Bienestar Animal todas las quejas y opciones de mediación, para solventarlas, buscando siempre el equilibrio entre la buena convivencia vecinal y el bienestar de los gatos ferales. Los "Referente Gatos" serán debidamente identificados como tales en su licencia de alimentadores y/o cuidadores de colonias felinas.
- 3.- La Comisión Felina está abierta a cualquier persona que desee participar, siempre y cuando lo solicite previamente a la Concejalía de Protección y Bienestar Animal y el objeto de su participación sea positivo y constructivo para mejorar la situación de los gatos ferales y/o solucionar conflictos vecinales, relacionados con los gatos ferales.

Artículo 61. Denuncia administrativa y/o penal por la captura de gatos por personas no autorizadas y por molestar y/o maltratar a los gatos ferales.

- 1.- Queda terminantemente prohibido capturar gatos ferales, tanto si han sido abandonados o extraviados o si han nacido en la colonia felina, por personas que carezcan del carnet de cuidador y alimentador de colonias felinas, salvo que posean otra autorización municipal especial que los autorice expresamente.
- 2.- as personas físicas o jurídicas que se encuentren en propiedades públicas o privadas con gatos ferales o colonias felinas no controladas, lo pondrán en inmediato conocimiento de la Concejalía de Protección y Bienestar Animal y/ o la policía local, para solicitar la aplicación del método C.E.S y/o la adopción de los felinos, si fueren sociables y fuera viable encontrarles adoptantes.
- 3.-Las personas físicas o jurídicas que capturen gatos en sitios públicos o privados (aunque sean titulares de dichos inmuebles) y los suelten en otro lugar, serán denunciados por delito de abandono ante la autoridad judicial y ante la Administración competente, por todas las infracciones que esta Norma regula.
- 4.- Queda terminante prohibido molestar o perturbar la tranquilidad de las colonias felinas, así como destruir, romper, volcar, ensuciar, los comederos,

areneros, bebederos, refugios u otras zonas habilitadas para ellos. Igualmente se prohíbe el acercamiento de perros u otros animales, tanto atados como sueltos, a las zonas de las colonias felinas.

5.- Se prohíbe utilizar venenos, productos tóxicos, pegamentos, petardos o similares en las zonas de las colonias felinas y en sitios puntuales donde pueda haber algún gato feral deambulando, tumbado o dormido.

Excepcionalmente, se podrá hacer un traslado de una colonia felina, siempre y cuando se cumplan todos los protocolos y pasos recomendados por las asociaciones de veterinarios expertos en colonias felinas, como AVATMA, AVEPA y GEMFE y no hubiere otra medida más favorable, para los gatos de esa colonia.

Esta Ordenanza también incluye varios anexos (VII a XIII) referidos a las colonias felinas, como el Anexo VII (Modelos de carnet y cuidador de colonias felinas), el Anexo VIII (Adhesión al Manifiesto Felino), Anexo IX (Modelo normalizado de solicitud de colaboración con la gestión de colonias felinas), Anexo X (Modelo de declaración responsable para la consolidación de colonias felinas), Modelo XI (Pautas para la instalación de jaulas trampas para la recogida de gatos urbanos con destino a centros de esterilización, o acogida o autorizados o entidades de protección animal), Anexo XII (Ficha individual de los gatos integrantes de la colonia y Anexo XIII Modelo de informe periódico de solicitud de la colonia).

(5) Ordenanza municipal sobre protección y tenencia de animales de Las Palmas de Gran Canaria,¹¹⁷ modificada en el año 2020.

Define los gatos ferales en su artículo 2.n): "Se establece la consideración diferenciada del gato callejero frente al gato doméstico, y se reconoce su idiosincrasia. Los gatos ferales o callejeros son miembros de la especie de felino doméstico (*Felis catus*), pero no están socializados con los seres humanos. Los gatos callejeros aparecen por el abandono o la huida de gatos domésticos que se convierten en gatos asilvestrados tras vivir un tiempo por sí mismos, o bien son descendientes de otros gatos callejeros"; las colonias felinas en el apartado h) del artículo 2: "agrupación de gatos ferales y domésticos que se establece en una zona concreta y abarca un radio de ocupación y acción específico. Las colonias felinas sobreviven por sus propios medios y/o por la intervención humana"; y el método CER en su apartado o del citado precepto n.^o 2: "Captura, Esterilización y Retorno): método utilizado en la gestión poblacional de

¹¹⁷ <https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/documentos-normativa/Ord.-Mun.-proteccion-y-tenencia-de-animales1.pdf>

gatos ferales, que trata de la captura de los ejemplares adultos, esterilización y su retorno a la misma zona donde fueron capturados,” además, cuenta con un capítulo específico para regular las Colonias de Gatos, en el capítulo IV que consta de los artículos 26 a 29 inclusive, con el siguiente contenido:

Artículo 26. Definición.

1. Las colonias de gatos callejeros consisten en la agrupación controlada de gatos sin persona propietaria o poseedora conocida, que conviven en un espacio público o privado, a cargo de entidades privadas o personas físicas autorizadas sin afán de lucro, con el objetivo de velar por su bienestar y donde reciben atención, vigilancia sanitaria y alimentación.
2. El Ayuntamiento podrá promover la gestión de las colonias de gatos u otros animales ferales, con el objeto de minimizar las molestias producidas al vecindario, reducir los riesgos sanitarios, evitar la superpoblación y mejorar su calidad de vida. Las colonias de animales podrán ser supervisadas e inspeccionadas por los servicios municipales competentes.
3. En todo lo relativo a las colonias de gatos se estará a lo dispuesto por el Ayuntamiento para el desarrollo, aprobación e implementación de los programas de gestión de colonias de gatos.

Artículo 27. Registro Municipal de Colonias.

Los responsables de las colonias están obligados a inscribirlos en el Registro Municipal de Colonias de Gatos Callejeros del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Artículo 28. Objetivo.

Las colonias de gatos no deben constituirse como instancias permanentes a lo largo del tiempo, debiendo ser sus principales objetivos: a) Evitar el aumento del número de gatos de la colonia mediante esterilización/castración. b) Promover la adopción o acogida de los ejemplares que muestren señales de poder ser socializados o que ya lo estén.

Artículo 29. Alimentación y cuidado.

1. Los gatos callejeros pertenecientes a las colonias serán alimentados y cuidados de forma adecuada, conforme a lo establecido en el proyecto para la gestión de las colonias de gatos callejeros, aprobado mediante la resolución correspondiente.
2. La alimentación de las colonias de gatos solo podrán realizarla entidades privadas autorizadas, personal dependiente de las mismas u otras personas físicas autorizadas.
3. Todos los gatos con identificación que sean capturados en una colonia deberán ser devueltos a sus propietarios.
4. Se prohíbe abandonar gatos en las colonias.”

(6) Anexo relativo al control de las colonias felinas, dentro de la Ordenanza de tenencia de animales domésticos del Ayuntamiento de La Carolina en Jaén, del año

2017. Este Ayuntamiento modificó su ordenanza para incluir mediante un Anexo el “Programa de Control y Gestión de Colonias Felinas de Gatos en su municipio (Método CES/CER).”¹¹⁸

(7) Ordenanza municipal de bienestar y protección animal de Alcalá La Real en Jaén, del año 2020. Regula la definición del gato feral en su artículo 3.d:

Gatos ferales: Se establece la consideración diferenciada del gato feral frente al gato doméstico, y se reconoce su idiosincrasia propia. Los gatos ferales son los miembros de la especie de felino doméstico (*Felis catus*), pero no están socializados con los seres humanos y por lo tanto no son adoptables. Los gatos ferales aparecen por el abandono o la huida de gatos domésticos, que se convierten en gatos asilvestrados tras vivir un tiempo por sí mismos, o son gatos descendientes de otros gatos ferales. Los gatos ferales llevan vidas saludables y naturales en su propio espacio.

También regula en un título específico, número IV, el control y gestión de colonias felinas, título que consta de los artículos 27 a 33 inclusive, que a su vez consta de dos capítulos, capítulo I “De la instalación de las colonias felinas” y capítulo II: “De la gestión de las colonias felinas”.

Capítulo I. “De la instalación de las colonias felinas.”

Artículo 27. Programa de instalación de colonias felinas

El Ayuntamiento, de común acuerdo con las personas y asociaciones protectoras de animales responsables, pondrá en marcha un programa de instalación de colonias felinas, con los siguientes objetivos: 1. Gestionar las poblaciones de gatos callejeros en el término municipal de Alcalá la Real, con el fin de reducirlas. 2. Mejorar considerablemente las condiciones sanitarias y de bienestar de los gatos callejeros. 3. Facilitar, en los casos que sea posible, su adopción. 4. Informar, mediar y favorecer la convivencia con los ciudadanos de Alcalá la Real. 5. Controlar a los alimentadores.

Artículo 28. Ubicación de las colonias felinas.

Para la instalación de las colonias se intentará respetar las zonas de estancia habitual de los animales. No obstante, en lugares donde la colonia no sea deseada o genere molestias con los vecinos próximos, se intentará la mediación con los afectados a través de la información y el conocimiento de la gestión de la colonia. No se permitirá la ubicación de éstas próximas a centros médicos, centros educativos o similares, en general en zonas sensibles por razones de salubridad, higiene o paisaje urbano.

¹¹⁸ <https://bop.dipujaen.es/descargarws.dip?fechaBoletin=2017-07-18&numeroEdicto=3313&ejercicioBop=2017&tipo=bop&anioExpedienteEdicto=2017>

Capítulo II. De la gestión de las colonias felinas.

Artículo 29. Limpieza de las colonias felinas.

Se realizará una limpieza diaria de la zona y se retirará la basura originada por los gatos. Se realizará las operaciones de desinsectación y desinsectación de forma periódica por el Ayuntamiento de forma directa, o por empresa contratada.

Artículo 30. Control veterinario de las colonias felinas.

La actuación veterinaria en el Programa de Control y Gestión de Colonias Felinas consistirá en la exploración del animal, su desparasitación, esterilización y postoperatorio necesario antes de soltar al animal, estas actuaciones serán realizadas por el veterinario, designado al efecto, encargado de la gestión sanitaria de las colonias, y se cumplimentará en la ficha del animal la intervención veterinaria.

Artículo 31. Gestión de las colonias felinas.

Para la gestión de las colonias felinas el Ayuntamiento firmará los convenios oportunos con Asociaciones Protectoras de Animales existentes en la actualidad, con la posibilidad de incorporar a cuantas otras se creen en la Localidad, y voluntarios que deseen incorporarse al programa. A tal efecto se elaborará un registro de las personas y asociaciones protectoras de animales responsables, a cargo del Ayuntamiento de Alcalá la Real. El listado de las personas autorizadas como colaboradoras será puesto en conocimiento de la Policía Local, que podrá denunciar a las personas no autorizadas que alimenten los gatos en la vía pública, de acuerdo con el art. 15.6.d de la presente Ordenanza. Los voluntarios y miembros de las Asociaciones Protectoras de Animales habrán de seguir los procedimientos que se establecen para el control y seguimiento de las colonias de gatos.

Artículo 32. Funciones de los colaboradores.

Las personas y entidades colaboradoras se responsabilizarán de las colonias y de sus funciones, que como mínimo serán: 1. Rellenar y actualizar la ficha de la colonia. 2. Alimentar únicamente con pienso seco, excepto a aquellos animales juveniles, seniles o enfermos que requieran una atención especial. 3. Retirar los recipientes una vez hayan comido. 4. Vigilancia para detectar los animales enfermos, nuevos o desaparecidos. 5. Promover la adopción. 6. Organizar las capturas para la esterilización, que se realizaran mediante jaulas trampas o mecanismos que no sean agresivos ni causen daño. 7. Presentar una memoria anual.

Artículo 33. Señalización.

El Ayuntamiento elaborará un registro de aquellos lugares donde se permitirá la existencia de colonias. El área de las colonias será señalizada mediante cartel informativo, a determinar por el Ayuntamiento, donde se prohíba molestar a los animales de la colonia y alimentarles con comida que no sea la establecida, dado que puede producir malos olores y plagas.

En suma, cada vez son más los municipios que optan por aplicar un sistema integral, ético y legal para gestionar tanto los problemas de salubridad pública que puedan derivarse de la existencia de una colonia felina no controlada mediante el método CER, como para procurar el bienestar y la máxima protección de los gatos de colonia que llevan una vida en libertad por su carácter no social, tal y como se ha visto reflejado en el contenido de las ordenanzas municipales citadas y que igualmente puede apreciarse en otras ordenanzas de los municipios de Aspe (Alicante) 2016,¹¹⁹ Bormujos (Sevilla) 2017,¹²⁰ Málaga 2017,¹²¹ Alicante 2020¹²² y Vélez-Málaga 2021.¹²³ Estos Consistorios son tan solo algunos de los muchísimos Ayuntamientos de España que están gestionando de forma integral, ética y legal las colonias felinas mediante la implementación del método CER, regulando además las colonias felinas en sus respectivas ordenanzas, coincidiendo todos ellos, en que sus respectivas leyes autonómicas no regulaban el gato feral, ni las colonias felinas y por ende, ni el método CER.

Ello constituye la demostración palmaria de que regular las colonias felinas es una cuestión de mera voluntad política y que el hecho de no hacerlo no tiene justificación legal alguna; máxime cuando en la exposición de toda la normativa citada en este artículo se pone de manifiesto las múltiples herramientas legales que legitiman la gestión integral y ética de las colonias felinas en todos los municipios de España mediante la implementación del método CER que es un método científico internacionalmente conocido por sus efectos positivos, cuando se hace siguiendo todos sus pasos.

4.2.b) Ejemplos de Ayuntamientos que han regulado las colonias felinas cuyas leyes autonómicas sí han regulado las colonias felinas

A continuación, de nuevo, a modo ilustrativo, se citan tan solo algunos ejemplos de municipios que modificaron sus respectivas ordenanzas municipales de protección animal para adaptarlas al contenido de su respectiva ley autonómica de protección

¹¹⁹ <https://aspe.es/normativa-ordenanza/ordenanza-de-tenencia-y-proteccion-animal/>

¹²⁰ <http://transparencia.bormujos.es/export/sites/bormujos/es/transparencia/.galleries/IND-83-/Ordenanza-Municipal-Reguladora-para-la-Proteccion-Tenencia-y-Venta-de-Animales.pdf>

¹²¹ <http://www.malaga.eu/visorcontenido/NRMDocumentDisplay/698/DocumentoNormativa698>

¹²² <https://www.alicante.es/es/normativa/ordenanza-tenencia-bienestar-y-proteccion-animales>

¹²³ <https://www.velezmalaga.es/index.php?mod=normativamunicipal&id=48>

animal en cuanto a regulación de colonias felinas se refiere: Ayuntamiento de Ferrol, en el año 2017¹²⁴ (Galicia) o los Ayuntamientos de Alcantarilla¹²⁵ en el año 2018, Fortuna,¹²⁶ en el año 2018, San Javier,¹²⁷ en el año 2020, Jumilla¹²⁸ en el año 2021 (Región de Murcia).

Respecto a estos cuatro últimos de la Región de Murcia, de los que cabe precisar que las personas que promovieron la modificación de estas ordenanzas fueron personal municipal de los propios Ayuntamientos (veterinario municipal, policía local y técnicos) que se formaron en los cursos sobre Maltrato Animal,^{129 130} y sobre Colonias Felinas,¹³¹ organizados por la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia (EFIAP), impartidos por el IPA, Instituto de Protección Animal¹³² en colaboración con DeAnimals.¹³³

Otros ejemplos curiosos son los de los Ayuntamientos de Rivas-Vaciamadrid¹³⁴ (Comunidad de Madrid) y Molina de Segura (Región de Murcia) porque modificaron sus respectivas ordenanzas municipales de protección animal poco antes de aprobarse la nueva ley autonómica de protección animal.

En concreto, en el año 2015, dos años antes de modificarse su respectiva ley autonómica de protección animal, el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid aprobó una nueva norma municipal, la “Ordenanza municipal reguladora de la tenencia y protección de los animales domésticos y de compañía. Rivas Ciudad Amiga de los Animales,”

¹²⁴ <https://www.ferrol.gal/Shared/Contidos/52>

¹²⁵ <https://www.alcantarilla.es/wp-content/uploads/2019/10/Borrador-Ordenanza-Animales-Alcantarilla-2018.pdf>

¹²⁶ <http://www.aytofortuna.es/es/arch/actasyresoluciones/BORRADOR-ORDENANDA-ANIMALES.pdf>

¹²⁷ <https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2020/numero/6272/pdf?id=788931>

¹²⁸ <https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2021/numero/1560/pdf?id=792128>

¹²⁹ <https://it-it.facebook.com/EFIAPMurcia/videos/376949793263253/> y

¹³⁰

[https://efiapmurcia.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=91134&IDTIPO=160&RASTRO=c\\$m2852](https://efiapmurcia.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=91134&IDTIPO=160&RASTRO=c$m2852)

¹³¹ [https://efiapmurcia.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=178&IDTIPO=200&COD_CURSO=4896&TIPO_CONV=INT&COD_ANYO=19&RASTRO=c\\$m52122](https://efiapmurcia.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=178&IDTIPO=200&COD_CURSO=4896&TIPO_CONV=INT&COD_ANYO=19&RASTRO=c$m52122)

¹³² <https://www.institutodeproteccionanimal.com/es/>

¹³³ <https://www.deanimals.com/>

¹³⁴ <https://sede-electronica.rivasciudad.es/wp-content/uploads/sites/6/2018/11/ORDENANZA-ANIMALES-DOM%C3%89STICOS-2016.pdf>

regulando las colonias felinas en su artículo 36. Y en mayo de 2017, pocos meses antes de modificarse su respectiva ley autonómica de protección animal, el Ayuntamiento de Molina de Segura¹³⁵ (Murcia) reguló las colonias felinas en su artículo 40 y en su disposición adicional segunda estableció un plazo de 4 años, a contar desde la entrada en vigor de la citada norma, para poner en marcha el programa de control de colonias felinas basado en la implementación del método CER si bien, hay que precisar que en la práctica en este municipio se comenzó con la implementación del método CER, mucho tiempo antes de los 4 años de carencia estipulados en la citada norma local, ya que a los pocos meses de estar en vigor la citada ordenanza, en concreto en enero de 2018, el Ayuntamiento hizo público en una rueda de prensa que ya estaban gestionando mediante el método CER colonias felinas.¹³⁶ Se han seleccionado algunos Ayuntamientos como ejemplo, simplemente para permitir su visualización. No obstante, se recuerda la existencia de la Norma UNE 313001:2016 a la que antes se ha hecho referencia en el apartado 2.2. en la que la Asociación de Veterinarios Municipales AVEM, contribuyó y que indica que el método CER, es el sistema que debe aplicarse para las colonias felinas.

Resumiendo: a día de hoy, no existe una base de datos estatal, donde quede constancia de cuántos Ayuntamientos está implementando el método CER y/o que estén siguiendo los pasos indicados en la Norma UNE citada. Pero lo que si está claro, sin lugar a dudas, es que cada vez más Ayuntamientos son conscientes de su responsabilidad legal y ética en cuanto a la gestión y control poblacional de las colonias felinas existentes en sus respectivos términos municipales.

4.3. Los debates que han tenido lugar allí donde la ley autonómica no se pronuncia y otras disposiciones autonómicas vinculadas a la pandemia COVID-19

Finalmente, aunque suene reiterativo, debe mencionarse, por el interés especial que lo puede tener a la par de decidir si se implanta o no el método CER, que dada la relativa novedad del método CER, y que el mismo no está ausente de debates, en algunas Comunidades Autónomas se ha planteado la cuestión sobre si el silencio de la Ley autonómica prohíbe su implantación, limitándose las mismas (como hace por

¹³⁵ file:///C:/Users/Raquel/AppData/Local/Temp/ordenanza-bienestar%20animal-borm.pdf

¹³⁶

http://portal.molinadesegura.es/index.php?option=com_content&view=article&id=4513%3Amolina-de-segura-pone-en-marcha-la-primer-a-patrulla-azul-de-bienestar-animal-de-la-region-de-murcia&catid=8

ejemplo, la Ley 8/1991 de Protección de los Animales de Canarias,¹³⁷ en su artículo 17.1, a establecer que corresponderá a los Ayuntamientos la recogida de los animales abandonados) a veces se ha resuelto sin transparencia y otras veces el debate ha sido abierto. El caso más conocido es el planteado entre las autoridades de las ciudades de Córdoba y Málaga, oponiéndose al método CER la primera y entendiendo que la ciudad tenía plenas competencias para implantarlo la segunda objeto de reiteradas remisiones al epígrafe I de ese trabajo.

Finalmente, al igual que parte de la legislación estatal se produjo al amparo del estado de alarma, también hay ejemplos de ello en la gestión autonómica del mismo.

Y también en este caso puede citarse el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, junto a otro de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

Así, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el Decreto 9/2020, de 8 de noviembre,¹³⁸ por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2, regula en su artículo 1.j) (énfasis añadido): "...la atención y alimentación de animales domésticos", dentro de los desplazamientos, adecuadamente justificados, al considerar que el cuidado de los animales domésticos, **incluidos los gatos de colonia**, es una actividad esencial."

Por otro lado, el Decreto de la Presidenta 14/2020, de 11 de noviembre,¹³⁹ por el que se establecen medidas en el ámbito, es en este caso, de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2, se regula (segundo estado de alarma) en su apartado Tercero, la modificación del contenido de la letra j) referida a las excepciones establecidas para los desplazamientos personales. En el apartado segundo del Decreto 11/2020, de 28 de octubre, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-

¹³⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-16425>

¹³⁸ Decreto del Presidente 9/2020, de 8 de noviembre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/577/1>

¹³⁹ Decreto 14/2020, de 11 de noviembre, de la presidenta de las Illes Balears, por el que se introducen modificaciones y se prorrogan las medidas establecidas mediante el Decreto 11/2020, de 28 de octubre, de la presidenta de las Illes Balears, por el que se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19 en el casco urbano principal del municipio de Manacor, al amparo de la declaración del estado de alarma. <http://www.caib.es/eboibfront/es/2020/11294/641393/decreto-14-2020-de-11-de-noviembre-de-la-president>

19 en el casco urbano principal del municipio de Manacor, al amparo de la declaración del estado de alarma, el citado apartado J) quedó redactado de la manera siguiente (énfasis añadido):

j) Cualquier otra actividad de naturaleza análoga, debidamente justificada. A tal efecto, se considera actividad justificada el desplazamiento desde o hacia el puerto o aeropuerto, en caso de que la circulación derive directamente de la llegada o salida del barco o del avión. Así mismo, **se considera actividad justificada el desplazamiento que tenga por objeto la alimentación o el cuidado de animales u otras actividades relacionadas**, que se pueden justificar mediante una acreditación municipal, un justificante de cita veterinaria, un certificado de una entidad de protección de animales o cualquier otro tipo de acreditación.”

4.4. ¿Se puede establecer por una autoridad local un método CER sin regulación del mismo mediante Ordenanza?

La respuesta es afirmativa, si bien es importante precisar los diferentes supuestos en los que puede establecerse la aplicación del método CER, sin que exista la regulación de las colonias felinas en una ordenanza municipal de protección animal, y con independencia de si se han regulado o no en sus respectivas leyes autonómicas de protección animal.

En la práctica, nos encontramos con una idiosincrasia variopinta en lo que a regulación municipal de colonias felinas mediante la implementación del método CER se refiere, que va más allá de la regulación de las mismas en una ordenanza municipal de protección animal.

En ausencia de una ordenanza municipal que regule las colonias felinas está claro que se puede imponer o autorizar la implementación de un método CER por las entidades locales, a través de otras diferentes vías, como por ejemplo, las que se citan a continuación:

a) Decreto de la Concejalía de Protección Animal para la puesta en marcha de un proyecto CER, como por ejemplo, realizó el Ayuntamiento de Alicante en el año 2016¹⁴⁰(no obstante, años más tarde, en el 2020, este Ayuntamiento reguló las colonias felinas en su nueva ordenanza municipal de protección animal),¹⁴¹

¹⁴⁰ <https://www.alicante.es/sites/default/files/documentos/noticias/campana-esterilizacion-gatas-y-ocastracion-gatos-colonias-callejeras/decreto-proyecto-ces-30.pdf>

¹⁴¹ <https://www.alicante.es/sites/default/files/documentos/202003/ordenanza-tenencia-bienestar-y-proteccion-animales.pdf>

b) Bando de Alcaldía en el que se informe sobre la puesta en marcha del método CER y se pida a los vecinos interesados que se inscriban en el programa como voluntarios, como por ejemplo, el Bando del año 2018¹⁴² del Ayuntamiento de Zarzalejo de la Comunidad Autónoma de Madrid

c) Plan de gestión municipal de colonias felinas,¹⁴³ como por ejemplo, sucede en el municipio de Villena, Alicante, que en su propia web tiene difundido el plan municipal de esterilización de colonias felinas dentro de su programa de políticas animalistas¹⁴⁴

d) Incluso con la mera tolerancia del Ayuntamiento de la gestión controlada de colonias felinas realizada por vecinos a título particular y/o unidos mediante la figura jurídica de una entidad de protección animal, especialmente en aquellos municipios donde se está llevando a cabo la puesta en marcha del método CER bien a través de una “colonia piloto” (colonia pionera de prueba), bien en varias colonias felinas y/o se está trabajando por parte del Ayuntamiento en la aprobación de un programa CER y/o en la reforma de la ordenanza municipal de protección animal para regular las colonias felinas, como por ejemplo, sucedió desde el año 2016 hasta el 2020 en el citado municipio de Villena, práctica que es muy habitual en muchos de los municipios de España.

Por ello, la posibilidad de establecer la regulación del método CER sin una Ordenanza es posible, si bien con una regulación el método ofrece mayores garantías, un ejemplo, claro de gestión eficiente del método CER sin estar regulado en la una ordenanza es el caso del municipio de Yecla de la Región de Murcia, donde las colonias felinas son alimentadas por vecinos de la zona con pienso seco y agua, los gatos son capturados por Spandy (la protectora que realiza el servicio de recogida municipal de animales abandonados y extraviados y gestiona el método CER), y por otro lado, la protectora Soy Su Voz que realiza las cestas y las distribuye, las coloca de común acuerdo con la veterinaria municipal, en aquellas colonias cuyos alimentadores han solicitado al Ayuntamiento cestas para esas colonias controladas). La citada veterinaria es quién se encarga del control y supervisión higiénico-sanitaria de todas las colonias felinas en este municipio, donde a día de hoy, están censadas todas las colonias felinas y la gran mayoría de ellas están esterilizadas, los alimentadores (particulares) disponen de carné municipal expedido por el Ayuntamiento. Además el 29 de febrero de 2020 se

¹⁴² <http://www.zarzalejo.es/2018/12/03/bando-campana-para-la-proteccion-de-animales-de-compania-del-ayuntamiento/>

¹⁴³ <https://www.villena.es/noticia/el-ayuntamiento-aprueba-el-plan-de-gestion-de-colonias-felinas-para-controlar-su-poblacion/>

¹⁴⁴ <https://www.villena.es/politicasanimalistas/colonias-felinas/>

realizó una ruta turística guiada por todas las colonias felinas,¹⁴⁵ con casetas, en la que participaron todas las personas citadas, en la que se distribuyó un tríptico a los visitantes que asistieron de otros municipios de la Región, para tomar nota de cómo se está aplicando el método CER con gran éxito en este municipio.

En suma, el método CER podría operar, inclusive con total ausencia de marco normativo municipal específico, tal como se ha descrito en epígrafes anteriores. Esto no quiere decir que se actúe al margen de las obligadas normas sanitarias ni del control de la sanidad veterinaria local. Se remite, de nuevo al Resumen del plan propuesto por AVEM¹⁴⁶ así como a la Guía de recomendaciones actuales para el manejo ético de las colonias urbanas felinas 2020 de GEMFE¹⁴⁷ así como a la Parte 1 (Perspectiva veterinaria) de la que forma parte este artículo.

III. MÉTODO CER (TNR) DE CONTROL POBLACIONAL FELINO

Es el mejor y más efectivo método de control poblacional de colonias felinas mediante proyectos que recojan el CER es un método pro-vida, compasivo, totalmente ético con los animales, cuyo protocolo es perfectamente conocido por asociaciones protecciónistas especializadas en estos gatos cuya colaboración casi es indispensable para que tenga éxito. Estos proyectos ya consolidados se llevan a cabo en cada vez más Ayuntamientos y entidades particulares y están extendidos a nivel nacional, por razones de, sanidad, sostenibilidad y bienestar animal. Se trata además de un método científico conocido no solo a nivel nacional sino también internacional. La aplicación de este método permite no solo controlar el número de individuos, sino que la población decrezca al estar esterilizados, y a su vez, permite un mejor control sanitario de los mismos, así como hacer viable el hecho de procurar su mayor bienestar y protección animal posible.

¿Cuál es la regulación jurídica de dicho método?

Este método, ha sido reconocido como un método científico en el ya citado Dictamen del Consejo de Estado de España en su expediente número 865/2014,

¹⁴⁵ https://fiestas.yecla.es/evento/16751/?instance_id=8372

¹⁴⁶ Véase *supra* notas 1 y 75.

¹⁴⁷ Véase *supra* nota 112.

aprobado el 29 de enero de 2015,¹⁴⁸ donde, se insiste, dice textualmente lo siguiente: “El conocido sistema de control de las colonias urbanas de gatos conocido como TNR (*Trap-neuter-return*) - captura/esterilización/suelta - (...) una metodología científica basada en esos tres conceptos (...) El TNR es lo que es, y funciona, si se aplica bien, muy eficazmente, por lo que debe mantenerse en sus tres fases.”

Por lo demás, como anteriormente se ha anunciado, se hace necesario introducir una aclaración acerca de la diferencia entre el Método CER y el CES. Se trata en realidad de un simple error en las siglas originado por una inadecuada traducción del inglés al español de su denominación original, el método TNR, pero que conviene corregir porque puede inducir a errores con consecuencias negativas para los gatos y para el éxito del método. Inicialmente, este método científico, se tradujo de las siglas en inglés de *Trap, Neuter y Return*, con significado en español “Captura, Esterilización y Retorno” del gato al lugar de origen. Por error alguien le asignó a la R de “return” la palabra inglesa “release” cuya traducción al español es lanzamiento o suelta, de ahí la “S” de CES. El problema surgió cuando comenzaron a realizarse algunas las sueltas de los gatos en lugares diferentes a su origen con el consiguiente resultado nefasto para los animales, que analizaremos más adelante. Por lo que definitivamente la denominación correcta del método de control de población ético de colonias felinas es el de CER, independientemente de las variantes hacia las que evolucione. En el presente trabajo cuando se menciona el CES es porque aunque así se la denomina en algunas normas vigentes,; es claro que su interpretación es que están refiriéndose siempre al método CER, entre otras cosas porque el propio método CER prevé muy excepcionalmente el traslado de toda la colonia a otro entorno.

IV. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS GATOS FERALES

Es fundamental establecer cuál es el status jurídico del gato feral porque de ello estriban las políticas públicas de protección bienestar o derechos de los animales adecuadas para su especie y las normas jurídicas que se pueden aplicar en su protección, es decir, el propio método CER.

La situación jurídica de los animales depende de muchos factores. Debemos tener en cuenta que el Derecho Animal no solo es una materia transversal, sino que su ámbito abarca actividades sociales, económicas, sanitarias, etc., donde están presentes

¹⁴⁸ Dictamen del Consejo Permanente de Estado en su expediente número 865/2014, aprobado el 29 de enero de 2015. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-865>

los animales de muy variadas formas. En todas las actividades que existen y por ello están normalmente reguladas como puedan ser el ocio, deporte, experimentación, convivencia, producción, terapias sanitarias, protección civil, etc., los animales están permanentemente presentes en nuestras vidas, y siempre deben estar bajo normas mínimas de Bienestar Animal, aunque el deber como sociedad debería evolucionar hacia un mayor protecciónismo y a la defensa de sus derechos como seres vivos, sintientes y conscientes que son, cuya implantación varía caso a caso.

El estatuto jurídico de los animales, en general, también depende, a su vez, de los órdenes jurisdiccionales que regulen su situación, destino o el fin que tengan, explotación, comportamiento etológico, condiciones ambientales donde viven, condiciones de vida, características, fenotipo, comportamientos etológicos y otras variables según el respectivo contexto.

Por ejemplo, en el orden penal, el gato es un bien jurídico objeto de derecho que está protegido contra el maltrato, el abandono y el envenenamiento y/o captura con métodos de caza no autorizados o no selectivos.

En el orden civil todos los animales, inclusive el gato feral tienen la consideración de "bien semoviente," (para cuando hay reglas especiales sobre los mismos), aunque durante la anterior legislatura se estaba tramitando una Proposición de Ley de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil,¹⁴⁹ sobre el régimen jurídico de los animales, en las Cortes para que fueran considerados "seres vivos dotados de sensibilidad," en base al artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la UE citado anteriormente

En el orden administrativo y contencioso-administrativo están considerados como seres sensibles sentientes/sintientes en la Ley 32/2007 pues gran parte de su regulación administrativa procede de la UE y por tanto se les aplica el artículo 13 del TFUE. Salvo que haya políticas administrativas totalmente ajenas al derecho de la UE (su mayor ámbito es el de los animales de compañía en los aspectos no regulados por la UE), ya no son cosas. Incluso en las disposiciones adicionales y finales de la citada Ley 32/2007, puede derivarse -así lo afirma la doctrina¹⁵⁰ -que para las Administraciones Públicas, los animales son siempre no cosas sino seres sensibles sintientes/sentientes.

¹⁴⁹ Proposición de Ley de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil. http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-167-5.PDF

¹⁵⁰ Véase Enrique Manuel Medina Martín. 2020. "Regulación jurídica de las políticas públicas de protección, bienestar o "derechos" de los animales: de la instauración del bienestar animal como política pública por la Unión Europea en 1974 a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, 81/2020, de 15 de julio, sobre el papel del derecho privado y el derecho público y las respectivas competencias del Estado y las Comunidades Autónomas." *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal / Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal*

Sólo, queda por actualizar el Ordenamiento privado (civil y mercantil), -y en su caso el penal donde el mayor debate está en si se aplica o no el decomiso (que sólo es aplicable a cosas)-; sectores del ordenamiento que según la STC 81/2020 tantas veces citada están vedados al legislador autonómico (salvo en Cataluña, como competencias de derecho civil foral).

A fecha de la publicación de este artículo está en debate en el Congreso de los Diputados la reforma propuesta mediante la proposición de ley presentada el 26 de marzo de 2021¹⁵¹ por varios grupos parlamentarios para modificar el estatuto jurídico de los animales y descosificarlos, que se inició el 14 de febrero de 2017 y que supondría la reforma del Código Civil, La Ley Hipotecaria y la Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil para que legalmente los animales sean considerados desde la jurisdicción civil como seres vivos con capacidad de sentir y sufrir.

Los gatos con vida en libertad o gatos de colonias, que son los que nos ocupan, pertenecen a la especie de gatos domésticos (no silvestres), por lo que, aunque puedan llevar una vida asilvestrada, no se trata de un animal silvestre, montés o cimarrón. Según su fenotipo los gatos de colonia son todos gatos domésticos de la misma especie que los gatos que conviven en los hogares españoles.

Pero, por su comportamiento etológico o su conducta en el medio, su relación con el ser humano y las condiciones ambientales en las que vive, el gato puede pertenecer a varias definiciones jurídicas de la categoría de animales:

- Animales domésticos de compañía: a este grupo pertenecen los “gatos paseantes”, que son gatos que conviven en un hogar y que el propietario de forma irresponsable les deja salir a pasear. También pertenecen a este grupo los “gatos callejeros y/o vagabundos”, sea porque se han extraviado o porque hayan sido abandonados por sus dueños y que fueron “animales de compañía” en algún momento. Estos animales son sociables, disfrutan de la compañía del ser humano y de su relación con ellos, viviendo felices en el seno de un hogar, y difícilmente sobreviven mucho tiempo en las colonias.

- Gatos ferales: dentro del grupo de los domésticos, estos gatos llevan una vida asilvestrada, que no salvaje, y por cuestiones etológicas rechazan la convivencia y la

Welfare Studies 6: RI §423052, pg 65, citado el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de lo que acabaría siendo la citada Ley 32/2007 (dictamen núm. núm. 2.135/2006, de 23 de noviembre, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2006-2135>).

¹⁵¹ https://www.congreso.es/proposiciones-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mstrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=122%2F000134/

relación con los seres humanos. Son gatos que viven al aire libre, tienen comportamiento territorial con organización social, no toleran la privación de libertad y el medio natural es su hogar. Su origen se debe principalmente a las camadas nacidas en libertad de gatos no esterilizados que se pasean libremente por la irresponsabilidad de sus propietarios y/o que fueron abandonados o se extraviaron. Estos animales ferales tienen también la consideración de gatos callejeros y tienen sus niveles de socialización muy escasos con las personas, aunque dependen de ellas para sobrevivir. Son animales que aprovechan los recursos generados por la actividad humana para encontrar alimento y refugio, pero que no se pueden adaptar a la convivencia con las personas, tal y como se describen como se menciona en la obra "El Estatuto Jurídico del Gato Callejero en España, Francia y Reino Unido" de Agnès Dufau.¹⁵²

El "gato feral" [o "antisocial que vive en libertad", categoría, más bien científica] es el gato perteneciente a la especie de gato doméstico común, que a diferencia del gato casero que habita en un hogar cuyo carácter suele ser sociable, es antisocial, mostrándose temeroso con los humanos, que sufre, tanto si no tienen libertad de movimientos en su medio como cuando son sacados de su hogar, que en este caso es el lugar en el que está su colonia. Este gato, el feral, en contra de lo que se interpreta erróneamente en muchas ocasiones, no es cruel ni sanguinario y su raíz latina no procede de "feralis" (fiera) sino de "ferus" (salvaje no sociable).¹⁵³ Estos individuos, los gatos ferales, son en su gran mayoría los que conforman las colonias felinas y son gatos domésticos por su fenotipo, asilvestrados por el medio ambiental y ferales por su conducta.

Conviene hacer una mención a los llamados "gatos comunitarios" que son los que viven en comunidad, es decir los gatos de colonia de vida al aire libre, de los que forman parte también los ferales. Los gatos ferales son comunitarios pero no todos los gatos comunitarios son ferales ya que hay un porcentaje pequeño de gatos de colonia que toleran la convivencia con el humano (pudiendo ser adoptados) por lo que éstos, siendo comunitarios, no tienen la condición o el estatus de feral.

¹⁵² Agnès Dufau. 2017. *Estatuto jurídico del gato callejero en España, Francia y Reino Unido*, 2017. Puede verse su recensión en Emma Infante Sentelles. 2017. "¿Tienen los gatos un refugio en la Ley?: derecho comparado. Recensión del libro de Agnés Dufau, *Estatuto jurídico del gato callejero en España, Francia y Reino Unido*, Animales y Derecho, Tirant Lo Blanch.." *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal / Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies* 0: RI §419497. <https://editorial.tirant.com/es/libro/estatuto-juridico-del-gato-callejero-en-espana-francia-y-reino-unido-agnes-dufau-9788491195382>.

¹⁵³ Definición del gato feral. <https://www.lexico.com/definition/feral>

Sin embargo, esta diferenciación entre el gato doméstico de compañía y el gato feral (gato doméstico de vida libre) está ausente en la mayoría de las normas autonómicas y municipales de protección animal que se han examinado en el apartado III, en especial las de primera generación con algunas excepciones que se van incluyendo en las nuevas normas de protección. Entre las leyes autonómicas pueden citarse sólo la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia,¹⁵⁴ que, en su artículo 2.4.g) define como "Gatos ferales: "los de la especie felina doméstica, que no está sociabilizada con los seres humanos y, por lo tanto, no es adoptable. Los gatos ferales aparecen por el abandono o la huida de gatos domésticos sin esterilizar, que se convierten en gatos asilvestrados tras vivir un tiempo por sí mismos, o son gatos descendientes de otros gatos ferales." También encontramos ayuntamientos que incluyen la definición de colonias felinas y gatos de colonia en sus actualizaciones de ordenanzas municipales, coincidiendo en el reconocimiento de la "no adoptabilidad" de los gatos ferales.

Ello no quiere decir que no se tenga conciencia de lo que son y un buen ejemplo es el tantas veces citado Informe del Consejo Andaluz de Protección de los Animales de Compañía de 15 de enero de 2020 que para llegar a la solución de que no podían aplicársele las normas de los gatos animales de compañía abandonados el Informe planteó abiertamente que la solución al problema consistía, como se vio, en proporcionarles un modelo de gestión más adecuado a su nivel de sociabilización con los seres humanos, sin perjuicio de que, con independencia de la calificación jurídica, deba tenerse en cuenta que el gato, como especie animal, requiere de un cuidado sanitario específico por lo que debe ser sometido en todo caso a los necesarios controles sanitarios.

Y entre las ordenanzas puede citarse la Ordenanza reguladora de la protección, control y tenencia de Animales de Hospitalet de Llobregat, (Barcelona)¹⁵⁵ en su artículo 3.13, que define el concepto:

Gatos ferales: Miembros de la especie de felino doméstico, pero que no están socializados con los seres humanos, que viven de manera independiente, y por tanto no son adoptables. Los gatos ferales aparecen por abandono o fuga de gatos domésticos y se convierten en gatos silvestres después de vivir un tiempo por si mismos o son gatos descendientes de otros gatos ferales. Los gatos ferales llevan

¹⁵⁴ *Op. cit. supra* nota 9.

¹⁵⁵ Ordenanza reguladora de la protección, control y tenencia de Animales de Hospitalet de Llobregat. <http://www.I-h.cat/utils/obreFitxer.aspx?wz7yiHwoPm3KRvtEPUvBOO0gqazCzoaMobHbigz0C9fqazA2qazAqlwmBEXUegAlcVrZ3vzh0>

vidas saludables y naturales en su propio espacio, su hogar es al aire libre.

O, también, la Ordenanza de protección y tenencia de Animales de Aspe (Alicante),¹⁵⁶ cuyo artículo 12 los define como:

Gato feral: se establece la consideración diferenciada del gato feral frente al gato doméstico, y se reconoce su idiosincrasia propia. Los gatos ferales son miembros de la especie felina doméstica (*Felis catus*), pero no están socializados con los seres humanos y por lo tanto no son adoptables. Los gatos ferales aparecen por el abandono o la huida de gatos domésticos, que se convierten en gatos asilvestrados tras vivir un tiempo por sí mismos, o son gatos descendientes de otros gatos ferales. Los gatos ferales llevan vidas saludables y naturales en su propio espacio; su hogar está al aire libre.

También puede el lector consultar las ordenanzas analizadas en el apartado II. 4.2 a, en especial las de los municipios de Terrasa, Cox, Las Palmas de Gran Canarias y Calviá en cuanto a la definición que han hecho, todas ellas, del “gato de colonia.”

Una de las características fundamentales, quizá la que más define a los gatos ferales es que, por su marcado carácter antisocial y la intolerancia a vivir en un espacio cerrado, son “inadoptables,” tal como también concluye en su intervención Enrique Alonso, durante el acto de clausura del II Foro Parlamentario Felino en 2018,¹⁵⁷ organizado por la Asociación Parlamentaria en Defensa de los Derechos de los Animales (APDDA). Estos animales encerrados sufrirían y acabarían muriendo o haciendo la vida imposible al adoptante. Solo un porcentaje pequeño de los gatos ferales adultos de una colonia y los cachorros tienen posibilidad de convertirse en “animales de compañía.” De ahí la vital importancia de que los Ayuntamientos regulen las colonias felinas en sus Ordenanzas Municipales de Tenencia Responsable y Protección Animal para analizar los impactos e implementar los modelos de gestión y los protocolos más adecuados para establecer las relaciones de convivencias más apropiadas con los ciudadanos.

Este estatus jurídico diferenciado de los gatos ferales es el que sienta las bases para poder aplicarles las diferentes normativas europeas, españolas, nacionales, autonómicas o locales a los gatos de colonia de vida libre.

¹⁵⁶ *Op. cit. supra* nota 52.

¹⁵⁷ Enrique Alonso, García. Conferencia del Acto de Clausura del II Foro Parlamentario Felino en 2018, Asociación Parlamentaria en Defensa de los Derechos de los Animales (APDDA). <https://www.youtube.com/watch?v=BnPlba08LBQ>

Aún así, casi siempre en la práctica hay muchos casos de municipios de diferentes partes de España pertenecientes a diversas Comunidades Autónomas donde aún no se ha definido ni otorgado estatuto especial al gato feral, pero que sin embargo, están aplicando el método CER a través del uso de diversos instrumentos jurídicos, bien directamente a través de su ordenanza municipal de protección animal, bien mediante contrato con una empresa o entidad de protección animal para la gestión del método de control de población felina, o incluso tolerando actividades de las entidades de protección animal para que éstas gestionen las colonias felinas y apliquen el método CER.

Y además, en muchos de ellos se habilitan presupuestos municipales para implementar el método al CER o se subvenciona a entidades de protección que colaboren con la gestión de este método de control poblacional.

En conclusión, aunque la determinación del estatuto jurídico especial y regular del “gato feral” permite implantar jurídicamente el método CER, ello no es un requisito necesario.

Por ejemplo, así operan municipios como el de Yecla en Murcia (analizado en el apartado IV.2c), el de Las Rozas de Madrid,¹⁵⁸ o el de Santiago de Compostela.¹⁵⁹

El Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid gestiona las colonias felinas a través de su centro municipal de atención a los animales, el cual lo lleva a cabo con la intervención de una entidad de protección animal llamada Abrazo Animal, a pesar de que su ordenanza municipal de protección animal no define el gato feral y sólo cita brevemente en el apartado 21.7 las colonias felinas. Y lo hace incluyendo el método dentro de las variables del sistema de contratación de los servicios públicos de recogida/acogida de animales.^{160 161}.

¹⁵⁸ El Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid). Colonias Felinas. GATOS CALLEJEROS, LOS CIUDADANOS SILENCIOSOS. <https://www.lasrozas.es/sanidad-y-servicios-sociales/atenci%C3%B3n-animal/coloniasfelinas>

¹⁵⁹

http://santiagodecompostela.gal/e_santiago/tramites/tramite.php?txt=xestions&id_t=437&c=29&id=1&lg=cas

¹⁶⁰ Abrazo Animal, gestiona las colonias felinas del Ayuntamiento Las Rozas (Madrid). <https://abrazoanimal.org/que-hacemos/>

¹⁶¹ Acerca de la conexión entre servicios municipales de recogida/acogida de animales de compañía abandonados o perdidos y la gestión de CER como parte de una misma convocatoria o diferentes aspectos en dos convocatorias de los servicios municipales (analizando también el caso de Las Rozas de Madrid) puede verse Amada Perales Ferrer. 2018. "La contratación por las Corporaciones Locales de concesiones de servicios de recogida de animales abandonados y centros de protección animal. Evolución y perspectivas ante la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público." *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal / Journal of Animal Law & Interdisciplinary Animal Welfare Studies* 1: RI §420400.

El Ayuntamiento de Santiago de Compostela aprobó en Junta de Gobierno del 24 de abril del año 2015 un protocolo para la creación y mantenimiento de las colonias felinas, consistente en la realización de siete pasos, llevados a cabo en colaboración entre el Ayuntamiento y los cuidadores de las colonias felinas. Entre los citados pasos se incluye aplicar el método CER, señalizar las colonias, informar a los vecinos sobre los beneficios del método CER, publicar en la web del Ayuntamiento las colonias felinas controladas, elaborar una ficha técnica de control individual de cada gato de colonia.

V. IDENTIFICACIÓN DE LOS GATOS DE COLONIA, LA OPCIÓN DEL MICROCHIP Y SU TITULARIDAD

Dado que el control de las colonias, el censo y la identificación de los individuos implica indirectamente una cierta “tutela” sobre estos animales, con un problema íntimamente vinculado al estatus del gato feral es el de la posibilidad u obligación de identificación a nombre del Ayuntamiento del gato feral, al que compete la vigilancia sanitaria y el control de estas poblaciones.

La Ley 6/2017 de protección animal de la Comunidad Autónoma de Murcia,¹⁶² al igual que sucede con la Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de Protección y Derechos de los Animales del Principado de Asturias,¹⁶³ o la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de Protección y Bienestar de los Animales de Compañía en Galicia¹⁶⁴ y la Ley 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de Navarra,¹⁶⁵ imponen la obligatoriedad de todos sus respectivos municipios de identificar mediante microchip a su nombre a todos sus gatos ferales.

En el caso de Andalucía la identificación planteaba un problema especial que también tuvo que resolver el Informe del Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía, de 15 de enero de 2020 pues la ley vinculaba las actuaciones a seguir en función de quien ostentara la propiedad de los animales. Para ello afirmó que, no son gatos abandonados (que tienen propietario aunque desconocido) sino que son gatos que simplemente no tienen propietario por lo que no les es aplicable el estatuto del gato

¹⁶² *Op. cit. supra* nota 12.

¹⁶³ *Op. cit. supra* nota 9

¹⁶⁴ *Op. cit. supra* nota 99

¹⁶⁵ *Op. cit. supra* nota 102

doméstico de compañía abandonado o perdido, recurriendo doctrinalmente al estatuto del gato feral (consideraciones quinta y sexta):

Si tenemos en cuenta la especial naturaleza de los gatos ferales, no cabe asignar la consideración de propietario o poseedor a persona alguna, por lo que su existencia no resulta en modo alguno contradictoria con lo dispuesto en la Ley 11/2003, que en el momento de su aprobación no preveía la existencia de este tipo de colonias de animales.

En sentido estricto los gatos ferales no tienen propietario alguno, ni tampoco cabe considerar como poseedores de los mismos a los Ayuntamientos en cuyo casco urbano viven, lo que no exime a éstos del cumplimiento de las obligaciones de vigilancia y control sanitario, no sólo desde la perspectiva de la protección de tales animales, sino también desde un punto de vista higiénico-sanitario y de seguridad. Ello nos lleva a concluir que en puridad no existe una obligación de inscribirlos individualmente ni en el Registro Central ni en el Registro Municipal de Animales de Compañía, lo que no exime a los Ayuntamientos de la obligación que tienen, en el ejercicio de sus competencias, de identificarlos y censarlos como tales gatos callejeros para controlar este tipo de colonias de animales.

Así pues, cada vez más los Ayuntamientos que están aplicando el método CER también identifican con el microchip a su nombre, a los gatos de colonias a los que se les aplica dicho método, tal y como sucede, por ejemplo, con Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Murcia, en cumplimiento con el imperativo legal a tal efecto, regulado en el artículo 25 de la recién citada Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de Protección y Defensa de los Animales de Compañía de la Región de Murcia,¹⁶⁶ pudiendo citarse, a modo de ejemplo, los municipios de Cartagena, Torre Pacheco y San Javier.

En la práctica no solo ponen el microchip del gato de colonia a nombre del Ayuntamiento, aquellos Consistorios que tienen la obligación de hacerlo, por mandato de su legislador autonómico (como ocurre - ya se ha dicho - con la Comunidades Autónomas de Murcia, Galicia, Navarra y Asturias), sino que también otros municipios, como por ejemplo, el Ayuntamiento de San Fulgencio de la Comunidad Valenciana y el Ayuntamiento de Las Rozas de la Comunidad Autónoma de Madrid, han dado un paso adelante en la protección de sus gatos de colonia y han procedido también a identificarlos mediante microchip a su nombre, a pesar de que sus respectivas leyes de protección animal, no les obligaban a ello. Efectivamente, al examinar el contenido de La Ley 4/1994, de 8 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad Valenciana,¹⁶⁷ y de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de

¹⁶⁶ *Op. cit. supra* nota 12

¹⁶⁷ Ley 4/1994, de 8 de julio, de la Generalidad Valenciana, sobre Protección de los Animales de Compañía. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-18881-consolidado.pdf>

Compañía de Madrid,¹⁶⁸ se puede apreciar que ninguna de ellas dice nada sobre la identificación de los gatos ferales, y aun así, los municipios de San Fulgencio y de Las Rozas, han actuado de forma legal al identificar a los gatos de colonia a su nombre.

Por otro lado, tras realizar un análisis exhaustivo de las leyes autonómicas de protección animal, podemos concluir que las Comunidades Autónomas de Asturias,¹⁶⁹ Región de Murcia,¹⁷⁰ Galicia,¹⁷¹ y Navarra¹⁷² han regulado la obligatoriedad de identificar a los gatos ferales a nombre de los Ayuntamientos donde estos gatos residen, cuando estos sean capturados para esterilizarlos, con motivo de la aplicación de las correspondientes fases de captura y esterilización del método CER.

Resumiendo: cada vez son más, los Ayuntamientos españoles que reconocen a sus gatos de colonia y que además los identifican con microchip a su nombre, indicando en la mayoría de estos casos, el lugar o nombre de la colonia felina, en el apartado del lugar del domicilio de la base de datos donde se identifica el microchip de cada gato feral registrado a nombre de su respectivo Ayuntamiento.

VI. RESPONSABILIDADES PENALES POR HECHOS DELICTIVOS COMETIDOS CONTRA LOS GATOS DE COLONIAS FELINAS

La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que entró en vigor el 1 de julio de 2015, se produjo la última reforma del Código Penal,¹⁷³ de los delitos tipificados actualmente en artículo 337 y 337 bis, que regulan respectivamente el delito de maltrato animal y el delito de abandono de animales. Como consecuencia de esta reforma el Código Penal reforzó la protección de los animales cuando se realicen hechos, tanto por acción como por omisión que afecten a su vida, integridad, bienestar, daño o puesta en peligro de su integridad física.

¹⁶⁸ *Op. cit. supra* nota 18

¹⁶⁹ *Op. cit. supra* nota 9

¹⁷⁰ *Op. cit. supra* nota 12

¹⁷¹ *Op. cit. supra* nota 99

¹⁷² *Op. cit. supra* nota 102.

¹⁷³ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf>

La citada reforma del Código Penal incluyó una nueva tipificación del delito de maltrato animal, ya que por un lado, amplió los animales objeto de protección penal y por otro lado, añadió nuevos supuestos como hechos delictivos, así como incrementó las penas por la comisión de este tipo delictivo. Y también reguló por primera vez, el abandono de un animal, como delito, en el artículo 337 bis.

Con la redacción actual del delito de maltrato animal y del delito de abandono, tras la citada reforma del Código Penal en el año 2015, cualquier persona física o jurídica que cometa un acto de maltrato o de abandono tipificado como delito puede ser responsable penalmente de los daños que se ocasionen a los individuos que forman parte de una colonia felina pertenezcan al ámbito particular o al sector público.

Pues bien, el hecho de que los gatos que están en libertad en las colonias felinas pueden ser objeto de delito de maltrato animal es algo que no debiera generar duda alguna [véase el debate promovido para ello con motivo de la presentación realizada por una de las autoras de este trabajo, Raquel López Teruel, el 24 de abril de 2015, en el Congreso de los Diputados con el título “Cómo denunciar el delito de maltrato animal en las colonias felinas,”¹⁷⁴ en la I Jornada de Protección Felina que se realizó, organizado por la Asociación Parlamentaria para la Defensa de los Animales -APDDA].

El artículo 337.1.a) del Código Penal considera como bien jurídico protegido a los animales domésticos, tal y como se ha analizado y expuesto en este documento no cabe lugar a dudas de que los gatos de las colonias felinas tienen también el estatuto jurídico de gato doméstico, si bien hay que matizar que la mayoría de estos tienen un carácter menos sociable que el gato doméstico de compañía que vive en un domicilio. Por lo tanto, el artículo 337 del citado texto normativo es aplicable no solo a los gatos de compañía, sino también al resto de los gatos domésticos ya que ambos, tienen el mismo fenotipo y su única diferencia es que los primeros son sociables con las personas y los segundos no lo son si tienen carácter feral, de ahí que se castigue en el citado precepto, toda conducta constitutiva de delito de maltrato animal cometida contra cualquier gato de colonia, al igual que se penaliza dicha conducta cuando se comete contra un gato de compañía o casero o un perro u otro animal de los que entran dentro de la consideración del apartado 1, del citado artículo 337.

El hecho de maltratar a un gato de colonia puede ser constitutivo de delito cuando se realice en cualquiera de los supuestos tipificados en los apartados 1 a 4 inclusive del artículo 337 del código penal, cuyo texto literal dice así:

¹⁷⁴ Conferencia sobre la Denuncia de maltrato animal en Colonias Felinas en abril de 2015 en el Congreso de los Diputados impartida por Raquel López Teruel. http://www.apdda.es/2015/04/apdda-celebra-el-primer-foro_20.html

1.- Será castigado con la pena de tres meses y un día a un año de prisión e inhabilitación especial de un año y un día a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales, el que por cualquier medio o procedimiento maltrate injustificadamente, causándole lesiones que menoscaben gravemente su salud o sometiéndole a explotación sexual, a

- a) un animal doméstico o amansado,
- b) un animal de los que habitualmente están domesticados,
- c) un animal que temporal o permanentemente vive bajo control humano, o
- d) cualquier animal que no viva en estado salvaje.

2.- Las penas previstas en el apartado anterior se impondrán en su mitad superior cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Se hubieran utilizado armas, instrumentos, objetos, medios, métodos o formas concretamente peligrosas para la vida del animal.
- b) Hubiera mediado ensañamiento.
- c) Se hubiera causado al animal la pérdida o la inutilidad de un sentido, órgano o miembro principal.
- d) Los hechos se hubieran ejecutado en presencia de un menor de edad.

3.- Si se hubiera causado la muerte del animal se impondrá una pena de seis a dieciocho meses de prisión e inhabilitación especial de dos a cuatro años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales.

4.- Los que, fuera de los supuestos a que se refieren los apartados anteriores de este artículo, maltrataren cruelmente a los animales domésticos o a cualesquiera otros en espectáculos no autorizados legalmente, serán castigados con una pena de multa de uno a seis meses. Asimismo, el juez podrá imponer la pena de inhabilitación especial de tres meses a un año para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales.

Por tanto, cometer un acto constitutivo de delito de maltrato animal contra un gato feral puede conllevar una pena de hasta doce meses de prisión, si se le causan lesiones que menoscaben gravemente su salud, aumentando además la pena de prisión hasta los 18 meses de prisión cuando un gato de colonia fallece a consecuencia de las lesiones recibidas o a consecuencia de una falta de cuidado adecuado, según lo regulado en los artículos 10 y 11 del Código Penal que tipifican como hechos delictivos los cometidos tanto por acción como por comisión por omisión del deber de cuidado adecuado

Por otro lado, también contempla este precepto inhabilitaciones especiales que pueden alcanzar hasta un máximo de cuatro años para la prohibición del ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales, en conformidad con lo contemplado en el artículo 337.3 del Código Penal.

Así, el 16 de noviembre de 2020 se denunció penalmente un caso cometido contra los gatos de una colonia felina de vida libre en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Aoiz (Navarra) por posibles delitos de robo, abandono de animales y maltrato animal. Los hechos fueron denunciados por los alimentadores y cuidadores de la colonia felina al percatarse de la falta de gatos en la colonia y al haber observado como un vecino usaba una jaula trampa para capturar gatos, llegando a liberar en una ocasión a un gato que había caído en dicha trampa.

El citado Juzgado dictó un auto de medida cautelar en el que expuso en el fundamento de derecho único lo siguiente:

“A la vista de lo denunciado y sin perjuicio de la continuación y resultado de la instrucción, se considera que concurren indicios de un posible delito de maltrato animal del artículo 337 del código penal y que existía un riesgo grave y serio para la vida e integridad de los gatos que son cuidados por los denunciantes. Finalmente, no hemos de olvidar que, en este tipo de delito, el propio animal el objeto material de la infracción penal, siendo obligado tratar de conservar todas las pruebas de la presunta conducta penal. “

El mismo juez que conoció del caso, también mediante el fallo la medida cautelar en la que acordó lo siguiente:

“se acuerda temporalmente y con carácter provisional, la medida cautelar de prohibición a de tenencia de gatos y de acercarse a los animales de la colonia ubicada en la zona de xxx de la urbanización xxx.”

Este auto judicial recoge una medida cautelar penal pionera en España, en materia de colonias felinas y de hecho, supone el reconocimiento oficial de que las colonias felinas están penalmente protegidas. En este auto se aprecia como el Juez no entró a valorar si los alimentadores tenían carné o no, ni si la colonia estaba reconocida o no por el Ayuntamiento, ya que el auto se centró solo en que los gatos de colonia, son animales objeto de protección por el Código Penal, en concreto por el citado artículo 337.

En el antecedente de hecho único del citado auto judicial, se recoge textualmente que el día 16 de noviembre de 2020, se inician actuaciones como consecuencia de la denuncia interpuesta por una persona cuidadora de la colonia felina, por posibles delitos de robo, abandono y maltrato animal.

Otro dato curioso de este auto judicial es que se acuerdan dos medidas cautelares, que se detallan a continuación: 1) La prohibición para la persona denunciada de tener gatos y 2) la prohibición de la persona denunciada de acercarse a los animales de la colonia felina ubicada en una zona residencial.

Del análisis de esta medida cautelar se deduce lo siguiente:

1º El juez inhabilitó temporalmente a la persona denunciada a tener cualquier tipo de gato, bien fuere un gato doméstico de compañía o un gato feral (gato de colonia felina que lleva una vida libre).

2º El juez prohibió temporalmente a la persona denunciada a acercarse a la zona de la colonia felina donde presuntamente estaba capturando gatos.

3º Este auto reconoce la protección penal de los gatos ferales en el Código Penal, dentro de los delitos de maltrato animal, delito de abandono y delito de robo.

4º Este auto reconoce la protección penal de los gatos de colonias felinas que tienen una vida en libertad en espacios privados, ya que la colonia se hallaba en una zona residencial privada.

5º El juzgado no entró a analizar ni cuando incoó la denuncia, ni cuando se acordó la medida cautelar analizada, si los cuidadores que denunciaron el caso, tenían carné de alimentadores o no, ni si la colonia estaba reconocida por el Ayuntamiento, ni si estaba regulada por una norma administrativa. En suma, no cabe mayor reconocimiento de que los gatos de colonias felinas están protegidos por el Código Penal.

Por otro lado, las colonias felinas también son objeto de protección penal en el delito de abandono regulado en el artículo 337bis del Código Penal, conforme al cual se puede cometer un delito de abandono cuando se captura un gato feral y se suelta en otro sitio, abandonándolo a su suerte, dejándolo en una situación de vulnerabilidad, en un zona que no conoce, alejado de los gatos de forman su colonia, expuesto a ser atropellado, a morir de inanición, de sed, a actos vandálicos, a otros depredadores, a sufrir de estrés por temor y en general a que su sistema inmunológico se altere y/o decaiga en picado, ya que sus defensas y su sistema inmune están adaptadas a su hogar, es decir, al sitio de la colonia donde fue capturado, aspecto que se ha abordado en detalle, por la Parte 1 (perspectiva veterinaria) publicado en este número de la Revista.

El delito de abandono regulado en el artículo 337 bis del Código Penal dice textualmente lo siguiente:

El que abandone a un animal de los mencionados en el apartado 1 del artículo anterior en condiciones en que pueda peligrar su vida o integridad será castigado con una pena de multa de uno a seis meses. Asimismo, el juez podrá imponer la pena de inhabilitación especial de tres meses a un año para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales.

Por tanto, el hecho de abandonar un gato feral en condiciones en las que peligre su vida y su salud física y/o psíquica, aunque no se produzca un resultado de

lesiones físicas o psíquicas o su fallecimiento, se produce “per se” ya que se trata de un delito de mera actividad, por lo que únicamente basta con el mero hecho de haber puesto en riesgo al animal, tanto para su vida como para su integridad.

En nuestra opinión este tipo de delito se puede cometer en diferentes supuestos, en los casos de los gatos de colonia de vida al aire libre. A modo de ejemplo, se pueden citar los siguientes:

1.- Cuando se deja un gato doméstico (sociable) en una colonia que no es la suya, aunque la colonia ubicada en un sitio público o privado esté controlada, salvo excepciones puntuales en los que exista un grave riesgo para la colonia y se produzca una reubicación ética y controlada, siguiendo los parámetros marcados por criterios científicos veterinarios y adicionales de ciencia aplicada del bienestar animal con conocimientos en etología y cognición felina y mediante un protocolo adecuado,

2.- Cuando se captura un gato feral (gato doméstico no sociable) y se le suelta o reubica sin un protocolo de reubicación ética en su traslado en una colonia diferente a su colonia originaria, tanto si está controlada como si no lo está.

3.- Cuando se captura un gato feral y se le suelta en cualquier sitio, para que, en palabras llanas, “se busque la vida,” según la creencia errónea de que está de sobra capacitado para ello por parte de la persona que realice dicha conducta, debido a su falta de conocimientos especializados en esta materia y/o ausencia de conocimientos y/o experiencia en etología felina.

En cualquiera de los tres ejemplos citados, el gato por su comportamiento natural va a intentar regresar a su lugar de origen, es decir, a su casa u hogar, que en el caso de los gatos ferales, será el lugar de su colonia originaria, con el consiguiente riesgo de atropellos y respectivo peligro no solo para el gato sino también para la seguridad vial y de las personas. De ahí, que la persona que abandone un gato de una colonia en otro sitio diferente a su colonia felina originaria pueda cometer en algunos casos, aparte de un delito de abandono del gato feral también un delito contra la seguridad vial, regulado en el artículo 385 del Código Penal.

En cambio, la retirada de un gato de una colonia intervenida, gestionada por el método CER, que es retornado después de ser esterilizado al lugar de su colonia de origen, y en su caso, microchipado o vacunado, no comporta un riesgo añadido por la intervención humana por lo que no es una conducta merecedora de reproche penal y no se puede enmarcar en el delito de abandono del artículo 337 bis del Código Penal.

Respecto al envenenamiento de gatos, el artículo 336 del Código Penal, contempla una pena de hasta dos años de prisión por realizar diferentes conductas, como por ejemplo, el hecho de colocar cebos envenenados, sin obviar que dicha conducta además representa un peligro para la salud pública de las personas, el medio

ambiente y todo tipo de animales. Se trata de un delito de mera actividad ya que el solo el hecho de colocar veneno ya supone una conducta delictiva tipificada en este artículo. Tratándose además, de una acción que también está prohibida por la legislación administrativa internacional, europea, nacional y autonómica.

El artículo 336 del Código Penal tipifica como delito textualmente:

El que, sin estar legalmente autorizado, emplee para la caza o pesca veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva o no selectiva para la fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en cualquier caso, la de inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho a cazar o pescar por tiempo de uno a tres años. Si el daño causado fuera de notoria importancia, se impondrá la pena de prisión antes mencionada en su mitad superior.

Este mismo precepto también tipifica como delito el hecho de usar medios de caza no selectivos y no autorizados, como por ejemplo, jaulas u otros tipos de trampas, lazos, así como otros métodos de caza donde puede ser capturado de forma indiscriminada cualquier animal doméstico o silvestre. Este tipo de hecho delictivo es un delito de mera actividad, por tanto, no requiere del resultado de que haya sido capturado un gato feral para que una persona pueda ser condenada por este delito. Por ello, cuando una persona pretenda cazar gatos usando métodos de caza no selectivos y sin autorización para la citada captura de estos gatos ferales puede ser responsable penalmente de la comisión de un delito del artículo 336 del Código Penal cuando su intencionalidad difiere de la de un cuidador o gestor de colonias felinas, basada principalmente en atender, esterilizar y/o cuidar adecuadamente a ese animal.

Por tanto, la persona cuya intencionalidad sea la de cazar un gato feral para matarlo o mantenerlo encerrado en cualquier sitio o para soltarlo en otra ubicación podrá cometer, por un lado, un delito del artículo 336 si usa una jaula trampa u otro método de caza con esta finalidad y por otro lado, un delito de abandono si suelta al gato feral en otro sitio e incluso un delito de maltrato animal, si el animal queda encerrado para siempre en una jaula, albergue u otro sitio (artículo 337.4 maltrato cruel) o sufre lesiones que menoscaben gravemente su salud, sufre secuelas y/o fallece (apartados 1 a 3 del artículo 337).

Sin embargo, las capturas de gatos ferales mediante jaulas trampa, siguiendo el protocolo adecuado y establecido, para aplicar el método CER serían un supuesto típico en el que no sería de aplicación dicho precepto penal. En estos supuestos, la persona que capture el gato o pretende capturarlo, estará cerca de la jaula en un lugar donde el gato no le vea, y en cuanto el gato sea capturado, se procederá a tapar la jaula

con una manta o toalla, para generar al gato el menor estrés posible, para llevarlo a la mayor brevedad posible a la clínica veterinaria donde vaya a ser esterilizado y/o asistido, si estuviere enfermo o herido.

En el supuesto de que un gato de una colonia felina, a consecuencia de un envenenamiento, resultase herido, lesionado, intoxicado o falleciera se estarían cometiendo dos delitos, uno tipificado en el artículo 336 y otro en el artículo 337 del Código Penal, ya que se incurría en la comisión de dos conductas delictivas, y tanto las personas físicas como jurídicas que participen en dichos actos de forma directa y/o como cómplices en la comisión de estos delitos pueden ser denunciadas investigadas e incluso condenadas por la vía penal, por la comisión de estos hechos delictivos.

Igualmente la captura o caza de un gato de una colonia felina a través de un método de caza no autorizado y no selectivo y su posterior suelta en otro sitio diferente al lugar de su colonia originaria puede ser constitutivo de dos delitos, uno por el mero uso de método de caza no autorizado tipificado en el artículo 336 del Código Penal y otro, por el hecho de abandonar al gato en un sitio diferente a su lugar de origen, porque su vida correrá peligro al intentar regresar a su colonia originaria, según lo regulado en el artículo 337bis del Código Penal, ya que puede fallecer atropellado, gravemente herido, por inanición o deshidratación, etc., porque el gato feral intentará siempre retornar a su lugar de origen siguiendo las normas de especie. Si fuere el caso, la persona responsable de dicha captura podría estar cometiendo hasta tres delitos tipificados en los artículos 336, 337 y 337bis del Código Penal en concurso real de delitos donde se cometen varios hechos punibles para acometer una conducta delictiva.

Y, si además si se diera el caso de que una persona resultara envenenada por estar en contacto con el cebo envenenado que se puso con la intención de matar de forma ilegal a gatos ferales, se estaría cometiendo no solo los delitos citados anteriormente, sino también un delito contra la salud pública y un delito de lesiones, e incluso un delito de homicidio, si la persona envenenada falleciera.

Asimismo, al interpretar jurídicamente los citados preceptos, y en especial, el delito de maltrato animal del artículo 337 del Código Penal no cabe lugar a dudas de que hay que incluir, en las probables conductas delictivas penales, la de encerrar gatos ferales en jaulones y/o recintos que no le permitan ser libres de expresar las pautas propias de su comportamiento, donde no se contemple el respeto por las necesidades etológicas de estos individuos de acuerdo con su especie y raza, siempre y cuando se le ocasione sufrimiento físico y/o psíquico al animal. Como ha quedado patente, los gatos ferales, son muy susceptibles a situaciones de estrés,¹⁷⁵ ya que les debilitan su sistema

¹⁷⁵ Se remite a la bibliografía citada en la Parte 1 (perspectiva veterinaria) publicada en este mismo número de la Revista.

inmunológico, porque necesitan vivir en su hogar, que no es otro, que el espacio al aire libre donde habitan.

En suma, un gato “de colonia” no puede tener el mismo tratamiento por parte de particulares, asociaciones y Administraciones que los gatos con estatus de “animales de compañía” que viven en un hogar con una familia o en las instalaciones de una protectora o un albergue de animales.

VII. OTROS PROBLEMAS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN DE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Formalizada jurídicamente una colonia y su tratamiento como CER conforme a la ley, no por ello desaparecen los problemas jurídicos a que puede dar lugar la casuística, pues nada funciona siempre a la perfección. Por ello el planteamiento de cuestiones jurídicas adicionales es inevitable. Hay, sin embargo, una cuestión que sí tiene especial relevancia porque en muchos contextos es a veces incluso sistemáticamente utilizada para bloquear el establecimiento de las mismas y vetar su regularización: el riesgo que las colonias suponen para la conservación de la diversidad biológica. Y la argumentación en sí misma, a nivel de principios, no sólo tiene fundamentos sino que los mismos son muy sólidos. La protección de la biodiversidad se ha convertido en uno de los pilares de la sostenibilidad y en muchos Estados está constitucionalmente consagrada o al menos constituye una pieza esencial de las funciones que identifican a los modernos Estados que no quieran ser considerados quedar desfasados desde la última década de pasado siglo. De hecho, la Convención de Río¹⁷⁶ es uno de los tratados más ratificados, por la práctica totalidad de los países (incluida la UE) que están hoy en día en vigor. Y, por tanto se trata de un valor constitucionalmente protegido que “compite” con el del bienestar de los animales. Desde su perspectiva, puede incluso llevar a anularlo, siendo el caso obvio la obligación internacional de “erradicar” a todos los individuos de determinadas especies cuando ponen en peligro dicha diversidad.¹⁷⁷ Por ello, hay lugares donde simplemente están prohibidos si se constata que son el riesgo esencial para la especie que se encuentra en peligro de extinción. No obstante, conviene dejar

¹⁷⁶ Instrumento de ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-2193>

¹⁷⁷ Artículo 8. Conservación *in situ*. “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies.”

claro que constatar no puede estar basado en apreciaciones subjetivas y que "erradicar" no es incompatible con métodos éticos de mitigación de los potenciales impactos sobre determinadas especies amenazadas en un territorio y mucho menos que la ley mencione el "exterminio" como opción para la erradicación o la supresión *per se* de las colonias en determinados espacios.

Todo ello resulta expuesto con detalle desde la perspectiva científica en la Parte 1 de este trabajo y a la misma se remite ahora.

Naturalmente, el Derecho tiene mecanismos previstos para realizar ese tipo de juicios de manera equilibrada y de acuerdo a los principios que rigen en un Estado de Derecho que es lo que es España según el artículo más importante de la Constitución (artículo 1.1 primeras palabras: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...").

Ello conlleva que cuando se aprecie la existencia potencial de estos riesgos, no basta con imponer por las buenas la voluntad política que se quiera: hay procesos de toma de decisiones que garantizan la plena legalidad de la decisión sobre la base de mecanismos que también están en vigor en España, ya que la ley exige un procedimiento determinado con el acompañamiento de informes de carácter científico y sin sesgos de parcialidad o de prejuicios, que acrediten que la presencia de los gatos en ese lugar concreto sea una amenaza para determinada especie.

Y es que allí donde el impacto de los gatos en general, sean animales de compañía, adoptables o ferales, pueden suponer cierto riesgo, ese riesgo debe valorarse en todas sus dimensiones.

A fecha de hoy, al ser el CER un método de reciente implantación, la legislación no lo ha incluido entre las decisiones públicas que deben someterse, cuando el impacto sea potencialmente significativo (lo que debe acreditarse) a evaluación de impactos ambientales o a evaluación de efectos de metodología más finalista cuando se trata de un espacio de la Red Natura 2000 sea una Zona de Especial Protección para las Aves - ZEPA, un Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) Zona de Especial Conservación - ZEC- de otras especies. Ello suponiendo que no haya normas adicionales por estar la especie amenazada protegida conforme a un plan de recuperación o de gestión adicional.

En cualquier caso, dados los entornos urbanos o periurbanos, donde por desgracia es difícil que sean simultáneamente espacios o hábitats de estas especies amenazadas, lo normal es que, al no estar tratado por el derecho o se pretenda la ausencia de método de evaluación de impacto ambiental o se exageren sus consecuencias. De hecho, debe recordarse que hay varios tipos de evaluaciones de impacto según lo "significativo" que pueda ser el impacto y que en muchas Comunidades

Autónomas el clásico Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y su metodología participativa se ha sustituido por informe simplificado de evaluación de impactos.¹⁷⁸

Sea el uno o el otro, o sea un procedimiento de evaluación más complejo según las circunstancias, lo cierto es que la toma de decisiones acerca del establecimiento de las colonias sólo debe ser condicionada, no por definiciones o mandatos abstractos de Administraciones que ignoran estos procedimientos profundamente democráticos al ser participativos. La carga de la prueba de la necesidad de trasladar la colonia a otro lugar, de gestionarla perimetralmente de determinada manera (perimetraje de humanos, no de los animales - o en casos extremos, también de éstos para asegurar su entorno, control paulatino del supuesto efecto vacío, etc.) deberán ser consecuencia de la aplicación de este otro sector del Derecho que, en principio, sólo debería ponerse en marcha a partir de la acreditación mínima del riesgo o del posible impacto según la percepción de la mayoría de los ciudadanos o, en ausencia de esta, de evidencia científica clara de los indicios de impacto ya que hasta el principio de precaución está sujeto a esa prima evidencia científica pues el TFUE señala claramente en su artículo 13 que los animales son seres sintientes/sentientes.

Es más, una de las exigencias elementales de los procesos de evaluación de impactos es que los profesionales que elaboran los estudios tienen realmente que serlo (Artículo 16. Capacidad técnica y responsabilidad del autor de los estudios y documentos ambientales, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental),¹⁷⁹ de ahí

¹⁷⁸ Véase, como ejemplo de derecho comparado Longcore, T., C. Rich and L. M. Sullivan. 2009. "Critical assessment of claims regarding management of feral cats by trap-neuter-return." *Conservation Biology*. 23 (4): 887-894. doi: 10.1111/j.1523-1739.2009.01174.x. Y más cercano al caso español, Trouwborst, A., P. C. McCormack and E. Martínez-Camacho. 2020. "Domestic cats and their impacts on biodiversity: A blind spot in the application of nature conservation law." *People and Nature*. 2 (1): 235-250. doi: 10.1002/pan3.10073. o, Peter P. Marra and Chris Santella. 2016. *Cat Wars: The Devastating Consequences of a Cuddly Killer*. Princeton University Press

¹⁷⁹ Artículo 16. Capacidad técnica y responsabilidad del autor de los estudios y documentos ambientales.

1. El promotor garantizará que el documento inicial estratégico, el estudio ambiental estratégico y el documento ambiental estratégico, en el caso de la evaluación ambiental estratégica, y el documento inicial, el estudio de impacto ambiental y el documento ambiental, en el caso de la evaluación de impacto ambiental, han sido realizados por personas que posean la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior, y tendrán la calidad y exhaustividad necesarias para cumplir las exigencias de esta ley. Para ello, los estudios y documentos ambientales mencionados deberán identificar a su autor o autores indicando su titulación y, en su caso, profesión regulada. Además, deberá constar la fecha de conclusión y firma del autor.
2. Los autores de los citados documentos serán responsables del contenido y fiabilidad de los estudios y documentos ambientales citados en el apartado anterior, excepto en lo que se refiere a los datos recibidos de la Administración de forma fehaciente.

que tengan prácticamente siempre que ser multiprofesionales, pues un proyecto examinado desde sólo la óptica del interés del promotor -por ejemplo, quien quiere construir un puente, quien hace un programa de gestión de especies amenazadas, o a la inversa por quien quiere implantar el CER en una zona de riesgo hipotético de impactar en la biodiversidad, siempre será probablemente erróneo por no contar con los auténticos profesionales. Por tanto, en este caso tendría necesariamente que haber expertos en gestión y cuidado de gatos en libertad, veterinarios clínicos con experiencia en el método CER, veterinarios que lleven el control higiénico-sanitario de la colonia (zoonosis) además de biólogos (que suelen ser, aunque no siempre, los que hacen los estudios relacionados con la biodiversidad) y especialistas en Bienestar y Derecho Animal.

Y desde luego lo que no se podrá es en una norma no sometida a esta evaluación, determinar que queda prohibida la aplicación del método CER y/o calificar el gato feral de especie invasora, porque no lo es.

Estas evaluaciones deben hacerse incluso cuando se pretenda aplicar, siempre por el Ministerio correspondiente como autoridad competente, la disposición adicional segunda ("Híbridos, animales de compañía, animales exóticos de compañía, domésticos o de producción y plantas cultivadas, asilvestrados en el medio natural") del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras.¹⁸⁰

Dispone la misma que:

A los efectos de la aplicación de las medidas de lucha contra las especies exóticas invasoras contempladas en el artículo 10, se considerarán como especies exóticas invasoras:

- a) Los ejemplares híbridos que se encuentren en libertad en el medio natural.
- b) Los ejemplares de los animales de compañía, animales exóticos de compañía, domésticos y de producción **asilvestrados**, sin perjuicio de lo establecido en la legislación de protección y bienestar de animales de compañía y en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio y en el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, del registro general de explotaciones ganaderas.
- c) Los ejemplares asilvestrados de especies de vegetales exóticos cultivadas, de acuerdo al artículo 52.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>

¹⁸⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-8565>

Por tanto, se trata de una declaración que no obliga a incluir a estas especies el Catálogo español de especies exóticas invasoras regulado por dicho Real Decreto 630/2013. Por ello, podría defenderse que, al ser uno de esos animales regulados por esta disposición adicional segunda, no sería necesario, para ser tratado como especie exótica invasora, que el gato feral o el de vida al aire libre estuviera en el Catálogo español de especies exóticas invasoras - que no lo está-; ni tampoco sería necesario que lo estuviera que tampoco lo está- en el más reciente, que afecta a la Comunidad Autonómica Canaria: el Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las Islas Canarias y por el que se modifica el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.¹⁸¹ [Aunque si realmente fuera tan evidente que hace peligrar la biodiversidad canaria, debería haberse incluido para evitar todo tipo de dudas, lo cual no se ha hecho por razones tan obvias, que no es necesario comentario alguno ni incidir en que al no haberse acreditado su carácter invasor no forma parte del reciente catálogo; y aunque tampoco debe obviarse que la diversidad biológica de Canarias, si bien ciertamente no equivale las Islas Galápagos, es representativa de lo que ocurre en todas las islas relativamente alejadas de los continentes en cuanto a endemismos; donde los endemismos son mucho más pronunciados por lo que no es de extrañar la singularidad de su Estatuto de Autonomía por comparación con el resto, remitiéndose al lector al artículo 37.17 de aquél, antes transcrita literalmente, mayor valor por tanto, que también debe aplicarse en el *balancing test* -equilibrio entre principios y valores, que debe articularse en las evaluaciones ambientales y de riesgos que se describe a continuación],

Ahora bien, en primer lugar, los gatos no son ni asilvestrados *per se*, ni exóticos, sino animales asociales que viven en colonias. Ello incluso aunque se utilice la definición más estricta del propio Real Decreto en su artículo 2 conforme a la cual es "Animal asilvestrado: espécimen animal de procedencia doméstica, que está establecido y se mueve libremente en el medio natural y no vive ni se cría bajo tutela, manejo ni supervisión de las personas").

En segundo lugar, dado que este Real Decreto es legislación estatal básica y por tanto prevalece sobre cualquier norma autonómica ("Este real decreto tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución" dice la disposición final primera del propio Real Decreto), por lo que la interpretación disposición adicional segunda que declarara a los gatos en libertad automáticamente especie exótica invasora equivaldría a decir que

¹⁸¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-4675>

son inconstitucionales, por infracción de la misma, todas las leyes autonómicas que hasta la fecha han regulado los CER y que se han descrito en el apartado II.3, lo cual carece totalmente de rigor. Además un Real Decreto no puede prevalecer sobre una ley y si la interpretación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local es que los CER son uno de los métodos que pueden utilizar las corporaciones locales ejerciendo su competencia de salubridad pública o dentro del amplísimo margen de competencia que les otorga a las Comunidades Autónomas la Ley 32/2007 de cuidado de los animales (también estatal básica) esta disposición adicional segunda sería nula por contraria a las mismas. Por eso se cuida mucho dicha disposición adicional segunda de salvaguardar esa legislación mencionando expresamente la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. La biodiversidad y la salud pública son las que deben conjugarse ("la balancearse" en terminología constitucional) con su protección como animal doméstico. Y además habrían sido ilegales las normas publicadas con motivo del estado de alarma que se han descrito en el epígrafe II.4 y carecería totalmente de sentido la Norma UNE descrita en el apartado 2.2, que sería inconstitucional por prever ese sistema como el indicativo de la mejor calidad del servicio de recogida de animales sin dueño.

Pero incluso yendo más allá y admitiendo a los meros efectos dialécticos que los gatos en libertad estuvieran entre una de las categorías de esa disposición adicional segunda, ello sólo conllevaría lo que dice su primera frase: que son especie exótica invasora por lo que para poder ni siquiera plantear el que un sistema CER desapareciera habría que hacer prácticamente lo mismo que se hace en las evaluaciones de impacto ambiental: un análisis de riesgo. Eso es lo que exige el propio Real Decreto 630/2013, para gestionar estas especies en los artículos 5, 8 y 16 y que se define en el artículo 2: ("Análisis de riesgos: Se refiere a la evaluación científico-técnica de la probabilidad y de las consecuencias (del riesgo) de la introducción y establecimiento de una especie exótica en el medio natural y de las medidas que pueden aplicarse para reducir o controlar esos riesgos") por lo que cuanto se ha dicho acerca de la composición de los equipos multidisciplinares y la objetividad en la toma de decisiones es idéntico a lo dicho para los planes de gestión de la especie amenazada: desde la perspectiva de la presa (especie amenazada) y del predador (especie que amenaza) el estudio de su interrelación no puede sino tener exactamente la misma metodología se mire desde la primera óptica (gestión de la especie amenazada) o de la otra (gestión de la especie supuestamente exótica invasora) y siempre teniendo presente la esfera territorial concreta y los órganos competentes para la declaración de especie exótica invasora.

Por ello, de nuevo, la enorme relevancia que tiene el análisis científico y que forma la Parte 1 de este artículo (perspectiva veterinaria).

Otra cosa es que el plan de gestión de la zona desde la perspectiva de la biodiversidad, bien en la evaluación de la colonia como acogedora de animales potencialmente dañinos, bien en la evaluación de las medidas que favorecerían a la especie presa amenazada de extinción, sí puede llevar a una conclusión de evitar los CER o, lo más lógico conforme al principio de proporcionalidad, que se pronuncie por medidas de evitación o mitigación consistentes incluso en el traslado de la colonia, pero para ello siempre tendrá que haber sido previamente sometido a la correspondiente evaluación ambiental de planes o programas, pues la exigencia del artículo 16 recién citada lo es tanto para la evaluación estratégica de planes y programas como para la evaluación de proyectos. Los procedimientos democráticos de toma de decisiones no amarran decisiones del regulador ni del legislador a que no respeten esos principios estructurales del derecho de la UE que prevalecen sobre el derecho interno. En suma, deberá siempre un profesional con experiencia acreditada en gestión integral y ética de modelos CER formar parte de los equipos profesionales de evaluación, así como especialistas (veterinarios clínicos y veterinarios de sanidad) y juristas especializados en Derecho Animal.

Adentrarnos en estas cuestiones alargarían en exceso el presente trabajo, simplemente se llama la atención de que el Derecho no es ajeno, ni mucho menos, a estos procesos decisionales, que no son exclusivamente políticos y que deben someterse a los imperativos legales.

VIII. CONCLUSIONES

La regulación de las colonias felinas en los municipios y la implementación de los métodos CER de control de población felina, cuenta con base legal, penal, civil y administrativa suficiente. Si bien hay que precisar, que no lo contemplan de forma específica, la normativa internacional, la de la UE, la estatal (salvo indirectamente, en cuanto habilitadora de competencias municipales de salubridad pública en el artículo 25.2.j) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y la Norma UNE del año 2016 analizadas en el epígrafe 2.2) o las autonómicas sobre tenencia, bienestar y protección animal de algunas Comunidades Autónomas (analizadas en el epígrafe 2.3).

Existen múltiples normas administrativas en el ámbito local de muchos Ayuntamientos de España que sí que han regulado una gestión integral y ética del

control poblacional de las colonias felinas de forma específica en sus Bandos (Ayuntamiento de Zarzalejo), Decretos (Alicante), Convenios y/o Programas municipales aprobados en junta de gobierno municipal, como por ejemplo, Yecla, Córdoba, Santiago de Compostela y Villena (analizados en el apartado II.4.2) y en diferentes ordenanzas municipales de protección animal como, por ejemplo, las analizadas en el epígrafe II.4 de este artículo (El Rosario, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canarias, Cox, Aspe, Alicante, Terrasa, Llobregat, Calvià, Rivas-Vaciamadrid, Bormujos, Molina de Segura, Fortuna, Alcantarilla, Jumilla, Ferrol, Veléz- Málaga, La Carolina y Alcalá La Real, etc.).

La normativa que regula el gato de colonia que lleva una vida en libertad, también conocido jurídicamente, si es antisocial, como gato feral, es extensa y compleja, ya que no solo hay que poner el foco en las leyes administrativas de protección animal de cada Comunidad Autónoma sino que también hay que tener en cuenta las normas superiores, estatales, inferiores, municipales, de ámbito administrativo. Y además hay que tener en cuenta, otras leyes como el Código Penal y el panorama jurídico actual en el que se avecina una inminente reforma de la normativa civil y la futura evolución de la normativa internacional ratificada por España y de la UE citada en el apartado II.1.2 y 3. Todo este amplio abanico normativo debe ser interpretado teniendo en consideración el contexto social y jurídico actual, tal y como lo regula el Código Civil en su artículo 3.1¹⁸² en relación al artículo 1 sobre las fuentes del derecho,¹⁸³ a la hora de hacer una interpretación adecuada de las normas jurídicas.

Además, no cabe lugar a dudas acerca de la existencia de la protección jurídica de las colonias felinas en todo el territorio español, ya que por un lado, durante el primer estado de alarma debido a la crisis sanitaria por la pandemia COVID-19 (14 de marzo a junio de 2020 inclusive) ha habido numerosos comunicados del presidente de Gobierno, la Vicepresidencia de Gobierno, el Director General de Derechos de los Animales y el Ministerio de Sanidad considerando la alimentación y cuidado de los gatos ferales en toda España como una actividad esencial, ratificado además por las cinco medidas cautelarísimas administrativas (medidas judiciales urgentes) de cinco Juzgados diferentes en cuyas Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias) no estaban reguladas las colonias felinas (analizados en el apartado II. 2.4) y por otro lado, existen Manifiestos, Declaraciones e incluso un Oficio de la Fiscalía General del Estado, un Dictamen del Consejo de Estado sobre las colonias felinas, hasta

¹⁸² Artículo 3.1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

¹⁸³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

una Norma UNE del año 2016 que regula el método CER como estándar mínimo de calidad en la gestión de las colonias felinas.

A la protección jurídica administrativa de las colonias felinas citada, se suma la protección jurídica penal, ya que el Código Penal contempla como bien jurídico protegido a los gatos de colonias felinas que llevan una vida en libertad, tal y como se ha detallado en el análisis de los artículos 336, 337 y 337 bis del Código Penal, en el epígrafe VI de este trabajo. Normativa penal que suele ser obviada por personas no especializadas en derecho animal por desconocimiento de la misma.

Además, a día de hoy, si aplicamos la lógica jurídica teniendo en consideración las normas examinadas en este artículo, es indudable que es más que cuestionable la legalidad de aplicar normas administrativas autonómicas y/o municipales de protección animal arcaicas, para justificar la captura de gatos ferales y su suelta en otro sitio (salvo las excepciones citadas¹⁸⁴) o para su sacrificio o encerramiento en unas instalaciones, máxime por los cuatro motivos siguientes:

1.- Porque aplicar dicha alternativa no ética puede ser constitutiva de un delito de abandono tipificado en el artículo 337 bis del Código Penal (en el caso de la suelta de gatos de colonia capturados en un lugar diferente al de su punto de captura, tanto si son esterilizados como si no) y/o delito de maltrato animal regulado en el artículo 337 del citado texto normativo (si se capturan gatos de colonias para tenerlos encerrados en albergues de animales u otras instalaciones similares y/o para sacrificarlos), según lo analizado en el apartado anterior sobre responsabilidad penal por hechos delictivos contra los gatos de colonias, debido al carácter no sociable de estos gatos, su inviabilidad para la adopción, para un alto número de individuos, así como el estrés y sufrimiento que les supone sacarlos de su hogar, que es el lugar de su colonia donde viven en libertad.

2.- Porque en ninguna norma administrativa de las analizadas en este documento, se regula específicamente que el gato de colonia de vida en libertad deba ser capturado para soltarlo en otro sitio o encerrarlo o sacrificarlo.

3.- Porque a día de hoy, existe una corriente científica de ámbito internacional y nacional que defiende las ventajas de la implementación del método CER para el control integral y ético de las colonias felinas, tal como analiza la Parte 1 (veterinaria) que complementa este documento,

4.- Porque la aplicación de todas las normas administrativas autonómicas y municipales de protección animal deben ser interpretadas y aplicadas, no solo según el

¹⁸⁴ Supuestos excepcionales de reubicación de colonias felinas y efecto vacío, nos remitimos, de nuevo, a la Parte 1 (perspectiva veterinaria).

contenido literal de las mismas, sino atendiendo al contexto social y jurídico actual (artículo 3.1 del Código Civil) la demanda de la sociedad, la jurisprudencia y los citados instrumentos jurídicos.

Y por último, concluir que a día de hoy, tiene y debe aplicarse la misma protección legal al gato sociable cuyo hogar es una casa, que al gato de colonia que lleva una vida en libertad o gato feral cuyo hogar es la calle donde lleva una vida al aire libre.

No obstante, no puede darse tampoco por bueno que el método CER pueda ser aplicado de cualquier manera y por el simple hecho de denominarse así, por el mero hecho de capturar, esterilizar y retornar el gato a su lugar de origen, sea legal.

Nos remitimos a la Parte 1 (perspectiva veterinaria).en lo que se refiere a la aplicación correcta del método CER, a cómo deba implementarse, cuando proceda reubicarse una colonia felina por motivos justificados con criterios científicos, y a los controles necesarios para garantizar la conservación de la biodiversidad y la salud pública, pues el hecho de que los gatos ferales no tengan propietario no exime a los Ayuntamientos del cumplimiento de sus obligaciones de vigilancia y control sanitario, no sólo desde la perspectiva de la protección de tales animales existentes en su municipio y de los que son responsables, sino también desde un punto de vista higiénico-sanitario y de seguridad.

El legislador penal regula en el artículo 337 el delito de maltrato animal y dicha conducta puede ser cometida tanto por acción como por omisión, de ahí que por parte de las Administraciones Locales al igual que por parte de los particulares que son poseedores de animales objeto de protección animal, tienen el deber no solo moral y ético, sino también legal, de atender adecuadamente a las colonias felinas que se hallen en sus municipios, porque son animales domésticos objeto de protección jurídica en el Código Penal, dato que se obvia en la práctica, aunque cada vez se tiende más claramente a aplicarlo en casos extremos de actuaciones contra los gatos o las colonias. Prueba de que tienen estos gatos protección penal es la investigación, iniciada por el Seprona justo en el cierre de este número de la Revista de un envenenamiento de unos veinte gatos de una colonia en Canarias.¹⁸⁵

¹⁸⁵ El Diario. La Palma Ahora. Los Llanos de Aridane —11 de mayo de 2021 12:50h.

Agentes del Servicio de Protección de la Naturaleza (Seprona) de La Palma iniciaron una investigación a raíz de la muerte de más de veinte gatos en un barrio de Los Llanos de Aridane, que pertenecían a una colonia que estaba a cargo del Ayuntamiento y era cuidada por una protectora de animales, indica el Instituto Armado en una nota de prensa. Los estudios toxicológicos, añade, demostraron que estos animales habían muerto envenenados y las pruebas condujeron hasta una explotación agrícola de Los Llanos, donde se realizó una inspección el día 10 de

marzo de 2021 con el apoyo de dos Guías Caninos de La Guardia Civil y perros detectores de cebos envenenados venidos desde Madrid.

https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/sucesos/guardia-civil-investiga-persona-muerte-20-gatos-llanos_1_7921189.html