



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____, solicita un informe jurídico relativo a la posibilidad de suscribir un convenio de colaboración con un veterinario, con la finalidad de esterilizar gatos, en el marco de un programa de gestión de colonias felinas, en aplicación de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de Protección de los derechos y el Bienestar de los Animales.

ANTECEDENTES

En su escrito de petición de informe dirigido a este Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____ expone:

“Por el presente escrito me dirijo a Ustedes para solicitar Informe relativo a la aplicación en este municipio de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

Este Ayuntamiento está en trámites de aprobar un Programa de Gestión de colonias felinas. Elaborado éste no surge la necesidad de control de la proliferación de gatos urbanos. La única medida de control más efectiva y ética es el denominado proyecto CES (Captura, Esterilización y Suelta), consiste en atrapar a todos o la gran mayoría de los gatos de una colonia, esterilizarlos y devolverlos a su territorio.

Para que los animales no vuelvan a ser trampeados es necesario marcar a los gatos ya esterilizados de forma que los traslados al veterinario en sucesivas campañas no le generen un estrés innecesario. De esta forma además podemos identificar rápidamente a un animal nuevo o abandonado en la colonia.



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

A lo largo del programa se hace mención en todo momento a la necesidad de la asunción por parte de la entidad local de la responsabilidad de la atención sanitaria de los gatos comunitarios que así lo requieran, contando siempre con los servicios de un profesional veterinario colegiado y el establecimiento de protocolos de actuación para casos de colonias felinas en ubicaciones privadas, de forma que se pueda realizar su gestión respetando las mismas especificaciones que en vía pública.

Para ello es necesario que se implanten un Programa de esterilización de los gatos mediante la intervención de veterinario habilitado para esta práctica, incluido el marcaje auricular y un Programa sanitario de la colonia, suscrito y supervisado por un profesional veterinario colegiado, incluyendo al menos la desparasitación, vacunación e identificación obligatoria mediante microchip con responsabilidad municipal.

La gestión de las colonias felinas consiste en la captura y control sanitario de gatos, su esterilización, marcaje y retorno a su colonia de origen, mediante el método CER (Captura - Esterilización - Retorno: definido por el artículo 3.n) como el método de gestión que incluye la captura, esterilización y retorno de gatos comunitarios a través de medios no lesivos para los animales), siguiendo las condiciones y pautas que se les indiquen, con la intervención de un profesional veterinario colegiado.

De conformidad con el artículo 38.2 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, se procederá a la esterilización quirúrgica de todos los gatos de la colonia, tanto hembras como machos, mediante la intervención de veterinario habilitado para esta práctica.



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

A su vez se establecerán medios de comunicación entre las personas cuidadoras de colonias y los servicios veterinarios y actuarán como intermediario entre las personas cuidadoras de colonias y los servicios veterinarios.

Teniendo una situación complicada en este Ayuntamiento debido a que tenemos encima a protectoras de animales y debiendo solicitar asistencia de un veterinario,

Solicitamos informe sobre si hay posibilidad de firmar un convenio con el veterinario de este municipio para poder llevar a cabo el Programa de gestión de colonias felinas y aplicación de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales.

Atentamente. Reciba un cordial saludo.

En _____, a 27 de Junio de 2.024.

El Alcalde-Presidente.

Fdo.: _____.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los convenios se pueden definir como “*los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común*”.



Continúa el último párrafo del citado artículo 47.1 de la Ley 40/2015, diciendo expresamente:

“Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.”

Esta disposición es fruto de la Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Moción sobre la necesidad de establecer un adecuado Marco Legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas, que ya señalaba en su apartado I que:

- *“El convenio es una figura de escasa regulación legal en nuestro ordenamiento jurídico. Por ello se generan prácticas en las que a veces se soslaya la aplicación de la legislación contractual en cuestiones en las que ésta es la procedente, y la gestión de los fondos públicos discurre por cauces jurídicamente inseguros; así se resiente la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia y economía.”*

Y en su apartado II se indica claramente:

- *“Por regla general, no se realizan actuaciones tendentes a dar publicidad o a promover la concurrencia de sujetos distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, por lo que no puede decirse que se hayan aplicado, como es obligado, estos principios que rigen en la contratación pública, y que son de obligada aplicación en la actividad convencional (artículo 3.2 TRLCAP y artículo 4.2 LCSP), sin perjuicio de que en algunos de ellos puedan concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa del otro suscriptor.”*



- *Bajo la apariencia formal de convenios de colaboración se han tramitado auténticos contratos administrativos, eludiéndose así la aplicación de la legislación contractual.”*

De esta forma, el legislador en materia de contratos de las Administraciones Públicas, en la redacción del artículo 6.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, LCSP, expresó con nitidez que:

- **“Estarán también excluidos del ámbito de la presente Ley los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.”**

SEGUNDA: Por otra parte, los que suscriben entienden que la gestión y control de colonias de gatos, así como la posibilidad de su esterilización constituirían el objeto de un contrato administrativo de servicios, que es definido en el artículo 17 LCSP 2017 como un contrato *“cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario”*.

En este sentido, nos encontraríamos ante una actividad administrativa de prestación y, por tanto, contractual, en la medida que la actividad es de titularidad pública y competencia del órgano que la realiza, el régimen jurídico bajo el que se realizaría dicha actividad es de Derecho Público y el objeto de la actividad de la Administración sería la prestación a realizar.

En consecuencia, el servicio de captura, esterilización y suelta de gatos urbanos es un servicio municipal, que debe prestarse por el ayuntamiento, bien sea directamente o bien mediante una “entidad externa”, y en este último caso, en tanto que la relación



entre ambos sea onerosa, deberá regularse por la normativa contractual. De ahí que la posibilidad planteada encuentre su encaje en el ámbito de un contrato de servicios y no en el de un convenio de colaboración, en aplicación del régimen previsto en el ya citado artículo 6.2 LCSP.

Finalmente, incluso en la hipótesis de que pudieran existir dudas a la hora de trazar la frontera entre el convenio y un contrato, que no parece ser el caso, debe primar la legislación contractual, porque ésta tiene una fuerza atractiva que lleva al cumplimiento de los principios señalados en el artículo 1 de la LCSP, especialmente en lo referente a la **“libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”**.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y consideraciones jurídicas, los que suscriben elevan las siguientes,

CONCLUSIONES

PRIMERA: Las obligaciones que las partes puedan contraer con motivo de la suscripción de un convenio no pueden dar lugar a una contraprestación onerosa de servicios que encontraría su encaje en el ámbito de los contratos de las Administraciones Públicas, como todo apuntaría a la vista de la solicitud de informe, dado que los convenios no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos.



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

SEGUNDA: Si el convenio contuviera prestaciones propias de los contratos habrá de ajustarse a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

TERCERA: Si bien existen ocasiones en que no resulta sencillo diferenciar entre convenio y contrato, en opinión de los que suscriben, el supuesto planteado en la solicitud de informe es más propio de un contrato de servicios que de un convenio, dado que se estaría ante una actividad administrativa de prestación de competencia municipal, a realizar en régimen de Derecho Público, siendo el objeto de la actividad de la Administración la prestación a realizar.

CUARTA: En consecuencia, entendemos que el servicio de captura, esterilización y suelta de gatos urbanos debería tramitarse como un contrato administrativo de servicio y no un como un convenio con una persona física o entidad privada.