

Dictamen nº: **8/17**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración
Local y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **05.01.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de enero de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de Orden *“por la que se regula la vacunación antirrábica de la población canina, felina y de hurones de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Consulta.

El consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por escrito de 29 de noviembre de 2016 que ha tenido entrada en este órgano consultivo el día 1 de diciembre, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora correspondiendo su ponencia al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros, quien firma la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno de 5 de enero de 2017.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de Enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de orden.

El proyecto de orden recoge las normas por las que ha de regirse la vacunación antirrábica de la población canina, felina y de hurones de la Comunidad de Madrid, dentro del marco establecido en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal; en la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1990), y en el Decreto 44/1991, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de esta última ley.

El proyecto normativo consta de una parte expositiva y de otra dispositiva. Esta última se encuentra integrada por siete artículos y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Objeto.

Artículo 2.- Vacunación antirrábica de cánidos, félidos y hurones.

Artículo 3.- Definiciones.

Artículo 4.- Condiciones generales.

Artículo 5.- Colegio Oficial de Veterinarios de Madrid.

Artículo 6.- Obligaciones de los veterinarios.

Artículo 7.- Infracciones y sanciones.

La disposición final primera contiene una habilitación general para el desarrollo de la orden.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Mención al expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Proyecto de Orden (doc. nº 1 del expte. advo.).
2. Informe relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, firmado por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio con fecha 23 de noviembre de 2016 (doc. nº 2 del expte. advo.).
3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por el director general de Agricultura y Ganadería el 21 de noviembre de 2016 (doc. nº 3 del expte. advo.).
4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 2 de septiembre de 2016 (doc. nº 4 del expte. advo.).
5. Informe de legalidad del secretario general técnico de la Consejería que remite el proyecto de orden (doc. nº 5 del expte. advo.).
6. Documentación relativa al cumplimiento del trámite de audiencia (doc. nº 6 del expte. advo.).

7. Informe de impacto por razón de género de la directora general de la Mujer, de 29 de junio de 2016 (documento nº7 del expediente administrativo).

8. Informe de 28 de junio de 2016, del director general de la Familia y el Menor (doc. nº 8 del expte. advo.).

9. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 29 de noviembre de 2016, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de orden (doc. nº 9 del expte. advo.).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes ,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de orden pretende aprobarse en ejecución de la ya citada Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales

Domésticos, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre su posible aprobación a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ya citado ROFCJA.

Como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, son reglamentos ejecutivos

«... aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”».

Todo ello con independencia de que adopten forma de decreto o de orden a los efectos de la procedencia del dictamen del órgano consultivo correspondiente.

También el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) de 15 de julio de 1996, se ha pronunciado sobre el particular, al tratar de la preceptividad de la consulta al Consejo de Estado, sirviendo dichos argumentos *mutatis mutandis*, también para la Comisión Jurídica Asesora.

De esta misma doctrina se hacen eco otras sentencias posteriores de nuestro Alto Tribunal, como las de 25 de mayo de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) y de 11 de junio de 2008 (de la misma Sala, Sección 5ª).

El hecho de que la orden que se somete a dictamen realice un desarrollo parcial de la ley no afecta a su carácter de reglamento

ejecutivo, puesto que, como significa la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe incorporado al procedimiento, conforme ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (S. de 21/5/2013, RCA 171/2012), *“se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”*.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que

“... es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional”.

En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y acordó la retroacción de las actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo,

“... cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general”.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

1. El artículo 26.3.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece:

“De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11.^a y 13.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias:

3.1.4: Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias”.

Según establece la parte expositiva de la norma proyectada, ésta tiene como título competencial al amparo del cual se dicta, la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias. Esta competencia viene reconocida en el artículo 26.3.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Ahora bien, no es este el único título competencial en el que fundamentar la norma objeto del dictamen, sino también en los apartados 4 y 7 del artículo 27 del mismo Estatuto, que atribuyen a esta competencia para el desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado en materia de sanidad e higiene y de protección animal, respectivamente, por lo que se propone la alusión a estos títulos competenciales en la mencionada parte expositiva.

El proyecto que se nos remite se sustenta en las competencias establecidas a favor de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio en el Decreto 194/2015, de 4 de agosto, por el que se establece su estructura orgánica. En particular, en la asignada a la Dirección General de Agricultura y Ganadería, según su artículo 6.1.a).1, con respecto a la elaboración de proyectos normativos relativos a su ámbito competencial, entre cuyas actuaciones se encuentran las relativas a la vigilancia, control y erradicación de las enfermedades de los animales (artículo 6.4). No obstante, esta Comisión Jurídica Asesora ha de advertir de las competencias que sobre la materia ostenta la Consejería de Sanidad, en particular a la vista de lo dispuesto en el apartado s) del artículo 13 del Decreto 195/2015, de 4 de Agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería, en cuya virtud se atribuye a la Dirección General de Salud Pública *“la prevención y lucha contra la zoonosis no alimentaria y las técnicas necesarias para la prevención de riesgos en las personas debidos a la vida animal o sus enfermedades”*.

El basamento legal del proyecto de orden se sostiene en ciertas disposiciones de rango superior.

En el ámbito estatal, la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal (en adelante, *“Ley de Sanidad Animal”*), que, a los efectos que nos interesan, contiene las normas básicas y de coordinación en materia de sanidad animal -art. 1.1.a)- y establece entre sus fines, en los apartados a) y d) de su artículo 2, *“la prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales”* y *“la protección de la salud humana y animal mediante la prevención, lucha, control y, en su caso, erradicación de las enfermedades de los animales susceptibles de ser transmitidas a la especie humana o que impliquen riesgos sanitarios que comprometan la salud de los consumidores”*.

En particular, su artículo 7.1, al tratar sobre las obligaciones de los particulares (entre los que se incluyen “los propietarios o responsables de los animales, comerciantes, importadores, exportadores, transportistas y los profesionales que ejerzan actividades relacionadas con la sanidad animal, sean personas físicas o jurídicas”) en materia de prevención de las enfermedades de los animales, señala la de

“... Aplicar y llevar a cabo todas las medidas sanitarias impuestas por la normativa vigente en cada caso, así como las medidas sanitarias obligatorias que se establezcan para prevenir las enfermedades de los animales, o consentir su aplicación, así como poner los medios necesarios para que se puedan realizar las citadas medidas con las debidas garantías de seguridad, tanto para los animales objeto de aquéllas como para el personal que las ejecute”.

Este precepto tiene carácter de normativa básica a tenor de lo establecido en la disposición final primera de la ley, aprobada al amparo del artículo 149.1.13^a, 16^a y 23^a de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad y legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Igualmente, dentro de la Ley de Sanidad Animal, y con la misma naturaleza de normativa básica, el artículo 8, al referirse a las “*Medidas sanitarias de salvaguardia*”, prevé el posible establecimiento de la medida cautelar consistente en la realización de un programa obligatorio de vacunaciones por parte de la Administración General del Estado o de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

También en el ámbito estatal, conviene tener en cuenta diversas disposiciones dictadas en materia de policía sanitaria, como es el caso de los reales decretos 1940/2004, de 27 de septiembre, sobre la

vigilancia de las zoonosis y los agentes zoonóticos; 2611/1996, de 20 de diciembre, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación de las enfermedades de los animales, y 617/2007, de 16 de mayo, por el que se establece la lista de las enfermedades de los animales de declaración obligatoria y se regula su notificación.

Ya en el ámbito autonómico madrileño, la Ley 1/1990 regula las normas de protección de dichos seres vivos y, en particular, la regulación específica de los animales de compañía en nuestro ámbito territorial. Su artículo 9 contiene una referencia a la posibilidad de que las Consejerías competentes puedan ordenar, atendiendo a razones de sanidad animal o salud pública, la vacunación o el tratamiento obligatorio de los animales de compañía. Otras referencias a la vacunación en dicho texto legal, son la que contiene el mismo artículo 9 en su apartado 2 al establecer la obligación de los veterinarios en ejercicio y de los de la Administración Pública y de las clínicas, consultorios y hospitales veterinarios, de llevar a cabo un archivo con la ficha clínica de los animales objeto de vacunación o de tratamiento obligatorio, que estará a disposición de la autoridad competente. En el artículo 15, al referirse a los establecimientos para el mantenimiento temporal de animales de compañía (residencias de animales domésticos de compañía), se habla de la necesidad de que cada uno de estos centros lleve un registro con los datos de los animales que ingresen en el mismo y de su propietario o responsable, y se especifica que, entre los datos que obligatoriamente deben figurar en dicho registro, está el certificado de vacunación. Ya en el Capítulo VIII de la ley, referido a las infracciones y sanciones correspondientes a su incumplimiento, se menciona entre las infracciones leves *“la posesión incompleta de un archivo con las fichas clínicas de los animales objeto de vacunación o de tratamiento obligatorio”* (art. 24.1.b), y entre las graves *“la no vacunación o la no realización de tratamientos obligatorios a los animales domésticos de compañía”*.

La precitada ley autonómica cuenta con un desarrollo reglamentario de carácter general, constituido por el Decreto 44/1991, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Protección de Animales Domésticos. Dentro de su articulado, también hay algunas referencias a la vacunación. Así, en el Capítulo III, dedicado a los “*Controles sanitarios*”, se alude a los profesionales a los que se habilita para realizar vacunaciones en los siguientes términos:

Artículo 9. “*El Servicio de Producción y Sanidad Animal y los Servicios de Vigilancia y Control de los Ayuntamientos, podrán ordenar el aislamiento de los animales de compañía, en caso de que se les hubiera diagnosticado enfermedades transmisibles de significativa trascendencia sanitaria a juicio de informe veterinario, ya sea para someterlos a un tratamiento curativo o para sacrificarlos, si fuera necesario.*”

Artículo 10. “*En las vacunaciones o tratamientos obligatorios que establezca la Consejería citada en el apartado anterior, podrán colaborar los veterinarios de ejercicio libre, siempre que estén debidamente autorizados por aquélla, mediante el otorgamiento del título de veterinarios colaboradores.*”

Artículo 11. “*Los veterinarios colaboradores remitirán mensualmente los partes de vacunaciones efectuadas y de otras incidencias sanitarias detectadas en el ejercicio de su actividad, dentro de los diez primeros días de cada mes, al Servicio de Producción y Sanidad Animal.*”

Artículo 12. “*Independientemente de las exigencias establecidas en el artículo anterior, todos los veterinarios de ejercicio libre colaboradores deberán llevar un archivo con la ficha clínica de los animales objeto de vacunación o de tratamiento obligatorio, que estará a disposición del Servicio de Producción y Sanidad Animal y de los Servicios de Vigilancia y Control de los Ayuntamientos respectivos.*”

2. Procede seguidamente estudiar si concurre habilitación legal en el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio para aprobar la orden proyectada.

En lo que se refiere a la competencia para ejecutar la potestad reglamentaria, viene distinguiéndose entre la potestad reglamentaria general, que en el caso de la Comunidad de Madrid se atribuye a su Consejo de Gobierno, y la potestad reglamentaria derivada, que se otorga a los consejeros en los términos previstos en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983:

“Sin perjuicio de las atribuciones señaladas en el artículo 30, que les corresponden como miembros del Consejo de Gobierno, los Consejeros están investidos de las siguientes: d) Ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones.”

En la materia que nos concierne, la disposición transitoria primera de la Ley 1/1990 había encomendado al Consejo de Gobierno la regulación en el plazo de un año a contar desde su entrada en vigor, de las materias pendientes de desarrollo precisas para la plena efectividad de esta Ley. Dicha norma debía ser puesta en relación con el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, con arreglo al cual

“... corresponde al Consejo de Gobierno: g) Aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.

En el caso sujeto a dictamen, se nos plantea la posibilidad de aprobar una disposición con naturaleza de disposición de carácter general en ejecución de la Ley 1/1990, que únicamente habilita al Consejo de Gobierno en pos de su desarrollo reglamentario en los términos ya indicados que recoge su disposición transitoria primera, y no contiene en cambio ninguna habilitación a favor del titular de la Consejería competente en materia de animales de compañía.

Y es que la potestad reglamentaria de los titulares de departamentos ministeriales, equiparable en este punto a los consejeros autonómicos, ha sido delimitada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los siguientes términos:

“La potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros. Estos pueden dictar Reglamentos independientes «ad intra», esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría las que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general” (FJ 4º de la Sentencia de 17 de julio de 1999 –RJ 1999\6381-).

De todo esto se deduce que, en materias distintas a éstas que indica la sentencia de reciente cita también puede habilitarse a los Consejeros para dictar normas reglamentarias, pero siempre en los términos de la legislación específica, y que, en consecuencia, debe ser el Consejo de Gobierno el que apruebe la norma sometida a dictamen, correspondientemente en forma de Decreto del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la ya citada Ley 1/1983.

Frente a ello, se podría plantear en el caso sujeto a consulta si constituye suficiente habilitación la previsión contenida en el artículo 9 de la referida Ley de Protección de los Animales Domésticos todavía vigente, cuando expone en su apartado 1 que *“Las Consejerías competentes podrán ordenar por razones de sanidad animal o salud pública, la vacunación o tratamiento obligatorio de los animales de compañía”*.

Una simple lectura de este precepto permite deducir que, lo que a través del mismo se faculta es la potestad del Consejero competente en orden a mandar o dictar órdenes, pero no en lo referente a establecer una regulación con carácter permanente. Dicha facultad, así entendida, es la que explica precisamente que, hasta el momento, se haya dictado una Orden en el año 2008 por la que se estableció una campaña antirrábica para el ejercicio correspondiente (la Orden 1173/2008, de 15 de abril, de la Consejería de Economía y Consumo), y que la misma haya sido prorrogada año por año mediante el dictado de resoluciones que así lo establecían. En cambio, hasta el momento nunca se había abordado una posible regulación de carácter general y permanente, sin duda con base en la consideración de que no existe una habilitación específica para su establecimiento mediante simple orden.

Esta consideración tiene carácter esencial.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias.

Por ello ha de acudir, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y del artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la

Comunidad de Madrid, a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

En efecto, la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), ha dado nueva redacción al Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, referida a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria del Gobierno. Sin embargo, según se deduce de la disposición transitoria tercera de la misma LRJSP, los procedimientos de aprobación de normas que se hallaren en tramitación a la entrada en vigor de dicha ley, que se ha producido con carácter general el 1 de octubre de 2016 a tenor de su disposición final decimoctava, se sustanciarán conforme a la normativa vigente en el momento en que se iniciaron. De ahí que la normativa de referencia en lo que se refiere al proyecto de Orden que se informa sea la redacción de la Ley del Gobierno previa a su modificación por la referida LRJSP. En el mismo sentido, la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

1. Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno

“... la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 194/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

2. Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se ha incorporado al procedimiento una memoria firmada el 21 de noviembre de 2016 por el director general de Agricultura y Ganadería. Aunque en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid se indica que ésta es abreviada, no figura en el expediente administrativo ninguna mención al respecto, como tampoco la necesaria justificación de los motivos de haberse optado por dicha variante, exigible conforme a lo previsto en el art. 3.2 del citado Real Decreto 1083/2009.

Como se señalaba en los dictámenes de este órgano consultivo de la Comunidad de Madrid (así por ejemplo en el dictamen 387/16, de 6 de septiembre), la Memoria del análisis de impacto normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva. En el caso examinado no se ha cumplido con dicha finalidad, por lo que, con carácter previo a la aprobación de la norma, debería establecerse la memoria definitiva en la que se recoja la situación final del proyecto, una vez solventados todos los trámites incluidos en el procedimiento.

La versión de la Memoria que figura en el expediente remitido contempla una especie de introducción en la que se hacen constar ciertas generalidades sobre la finalidad de la memoria, una justificación de la oportunidad de la propuesta, la referencia a las competencias que ostenta la Comunidad de Madrid para su aprobación y una referencia a los impactos de la misma por razón de género, económico-presupuestario y sobre la infancia y la adolescencia. Asimismo, siendo en este punto en el único en el que se recogen los hitos del procedimiento y la influencia que dicho trámite ha tenido sobre la evolución y desenvolvimiento del borrador originario, se alude a las observaciones realizadas en el informe de los Servicios Jurídicos y a los cambios introducidos para atender las sugerencias hechas por aquellos.

Alude además al impacto presupuestario del proyecto, señalando que no lo tiene, *“al carecer la Orden de contenido económico”*. Igualmente, se hace constar la falta de incidencia sobre la infancia y la adolescencia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y por la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*. En relación con el informe de impacto por razón de género, ya en los dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid 116/14, de 2 de abril, y 572 y 573/13, ambos de 27 de noviembre, entre otros, se expuso que el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género era la Dirección General de la Mujer (en el

mismo sentido, los dictámenes nº 256/13, de 26 de junio y nº 316/13, de 30 de julio, entre otros) integrada en la hoy denominada Consejería de Políticas Sociales y Familia, tal y como se deriva del artículo 15.1,b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de tal Consejería. Dicha exigencia ha sido incluida mediante la incorporación al procedimiento del correspondiente informe de la directora general de la Mujer, de 29 de junio de 2016, en el que se indica que, examinado su contenido, no se observa impacto por razón de género.

En la Memoria, no se ha recogido el impacto sobre la competencia, que viene exigido por el artículo 2.1.c) del Real Decreto 1083/2009, en relación con el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de Mercado. No conviene olvidar que, precisamente por la afección que las subvenciones que se venían otorgando con anterioridad producción sobre la libre competencia, se han dejado de aplicar las previstas en las campañas de vacunación antirrábica anuales a partir de 2016.

Tampoco se trata la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias, mención prevista en el artículo 2.1.c) del Real Decreto 1083/2009.

Por otra parte, aunque por la fecha de promoción del proyecto de orden no le sean estrictamente aplicables, conviene tener en cuenta otras dos normas que afectan al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias.

Así, la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, prevén en su artículo 45, bajo la rúbrica “*Evaluación de impacto normativo sobre la identidad o expresión de género*”, que

“Las normas y resoluciones de la Comunidad de Madrid incorporarán la evaluación del impacto sobre identidad de género en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género.”

Igualmente, la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, contempla en su artículo 21 la necesidad de que toda disposición reglamentaria que se pretenda aprobar en dicho ámbito cuente con carácter preceptivo con un informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género. Tampoco recoge la Memoria ninguna indicación relativa a este posible impacto.

Reflexiones todas ellas que no hacen sino avalar la consideración ya anticipada anteriormente en el sentido de ser necesaria una reformulación de la Memoria antes de la definitiva aprobación de la disposición reglamentaria.

Esta consideración tiene carácter esencial.

3.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma, incluido como documento nº 5 del expediente, en el que, tras analizar la competencia, el procedimiento para la elaboración de la norma y el contenido del texto propuesto, se concluye que *“la tramitación del proyecto de decreto (sic), sin perjuicio de los informes que aún están pendientes de emitir, se ha realizado respetando las disposiciones legales vigentes en la materia, por*

lo que, tal y como establece el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se emite el presente informe ”.

4.- De acuerdo con el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”.*

En el expediente de aprobación de la norma que se nos remite no existen informes de tipo técnico que avalen la conveniencia o acierto de la aprobación de la norma.

A juicio de esta Comisión Jurídica Asesora, la falta de informes técnicos relativos a la aplicación de la medida cuya instauración contempla el proyecto de reglamento, no aparece justificada en relación con los problemas prácticos que su instauración puede llegar a plantear. En este punto, el expediente parece sustentarse en una especie de implícita conformidad sobre la necesidad de someter a los animales de compañía a vacunación antirrábica, y en tal sentido la Memoria hace referencia a la rabia como una de las zoonosis más importantes que existen en el mundo, resultando un serio problema de salud pública y sanidad animal debido a su gravedad clínica. Sin embargo, la experiencia de los Tribunales de Justicia da cuenta de que la cuestión no es tan pacífica como parece.

Nos referimos a varias sentencias que han sido dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, entre otras las de 14 de julio de 2014, RC 2249/2010, y de 18 de marzo de 2013, RC 2051/2010. En ellas, se solventaron sendas impugnaciones formalizadas, respectivamente, por la Asociación Española de Rehalas y por la Federación Andaluza de Caza contra la Orden de 19 de abril de 2010, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, por la que se establecen los tratamientos

obligatorios de los animales de compañía, los datos para su identificación en la venta y los métodos de sacrificio de los mismos en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En dichos recursos se puso en tela de juicio la justificación de imponer la vacunación obligatoria con carácter anual, cuando resulta que la rabia está erradicada en España desde hacía (por aquel entonces) treinta años. Siendo así que la Sala sentenciadora confirmó la orden autonómica impugnada al considerar que la misma tenía la necesaria motivación (sic) al existir en el expediente administrativo un informe de la Facultad de Veterinaria de la Universidad de Córdoba, elaborado por un profesor del Departamento de Sanidad Animal, en el que, tras reconocer la existencia de gran controversia en relación con las revacunaciones anuales -haciendo referencia dicho informe a numerosos trabajos que citan períodos de inmunidad frente a la rabia e incluso a numerosos estudios realizados en el Reino Unido y en Francia sobre la alta variabilidad de la respuesta de los animales frente a la vacuna, que van desde escasos meses a más de cinco años de persistencia de los anticuerpos neutralizantes en alto título-, se defendía la revacunación anual atendiendo a razones de índole económica y de política sanitaria, habida cuenta del alto coste económico que implicaría el establecer la obligatoriedad de un estudio serológico previo de carácter individualizado previo a cada acto de vacunación.

De ahí que a juicio de esta Comisión Jurídica Asesora, hubiera sido conveniente incorporar al expediente de aprobación de la norma los informes técnicos que sirvieran para sustentar no sólo la vacunación obligatoria, sino también la periodicidad en que la misma está prevista.

Esta consideración no tiene carácter esencial.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan

un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 2 de septiembre de 2016, en el que se formulan algunas observaciones de carácter no esencial y otras que sí lo son que han sido analizadas e incorporadas por el órgano promotor de la norma, según resulta de la Memoria de Impacto Normativo de 21 de noviembre de 2016.

No se ha repartido el proyecto entre las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid al no exigirlo el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones. No obstante, la transversalidad de la norma, que afecta no sólo a la protección de los animales sino también a la salud pública, hubiera hecho aconsejable su remisión a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.

Esta observación no tiene carácter esencial.

5.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia.

Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, “*no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)*”.

En el presente caso, la audiencia se ha circunscrito al Colegio Oficial de Veterinarios de la Comunidad de Madrid, que hizo constar sus observaciones mediante correo electrónico. A este órgano consultivo no le resulta posible evaluar si, con posterioridad a esa audiencia, se han podido producir alteraciones de carácter sustancial, lo cual obligaría a su repetición con carácter previo a la aprobación de la norma, ya que, aunque en el expediente se da cuenta de haber introducido ciertas correcciones en la versión inicial para atender al informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, ese borrador primigenio no está incluido en el expediente administrativo que nos ha sido remitido.

Además, el trámite de audiencia así cumplimentado, en cuanto que limitado a dicha corporación pública de carácter corporativo, se considera insuficiente en relación con el contenido y repercusión de la norma proyectada.

Así, en primer lugar, no cabe olvidar la importancia que, en el control y ejecución de las normas sobre protección de los animales domésticos, tienen los Ayuntamientos, que no han sido oídos en el procedimiento. Conviene tener en cuenta que, según el artículo 23.3 de la Ley 1/1990, corresponderá no solo a la Administración autonómica, sino también a la local, la inspección y vigilancia de lo dispuesto en la ley (art. 23.3). Igualmente, son reseñables sus competencias en orden a

la instrucción de los procedimientos sancionadores (art. 28), a la imposición de sanciones en los casos de infracciones leves y graves (art. 29) y a la adopción de medidas de carácter preventivo cuanto existan indicios de la comisión de infracciones (art. 30).

En segundo término, la propia Ley 1/1990, así como el reglamento que la desarrolla, instaura una serie de entidades a las que se da una importancia significativa en la materia, que son las Asociaciones de Protección y Defensa de Animales. A ellas se refiere el artículo 22 de la referida ley, que les otorga incluso la condición de entidades colaboradoras de la Administración dentro del ámbito propio de sus fines estatutarios, que han de tener precisamente como finalidad principal la defensa y protección de los animales. Por consiguiente, su audiencia también hubiera sido deseable en el procedimiento, siendo por otra parte sencilla su identificación al estar obligadas a figurar inscritas en un registro administrativo.

Finalmente, dada la repercusión general de la norma sobre la ciudadanía, se estima conveniente someter igualmente el proyecto normativo al trámite de información pública.

Estas observaciones tienen carácter esencial.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de orden, según reza su título, pretende establecer la regulación de la vacunación antirrábica en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Previamente al análisis del articulado, conviene hacer una reflexión de conjunto sobre el texto de norma reglamentaria que se nos remite. Dicha norma, según se expresa, responde al desarrollo reglamentario de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de Animales Domésticos,

cuyo artículo 9 establece la obligatoriedad de la vacunación, cuando por razones de seguridad animal o de salud pública sea necesario.

No debe desconocerse por ello que el proyecto de reglamento que se quiere aprobar quedaría desfasado apenas se produjera su aprobación, si es que ésta llegara a producirse antes de que la nueva ley entre en vigor. Dicha norma legal ha sido derogada por la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía, a tenor de su disposición derogatoria única. Esta última ley, que se publicó en el BOCM de 10 de agosto, entrará en vigor a los seis meses de dicha publicación oficial, esto es, el 10 de febrero de 2017. Siendo así que el proyecto reglamentario descansa en la ley que está a punto de fenecer, se produciría una innecesaria confusión entre los destinatarios de la norma en torno a su validez y aplicación, situación que debe ser considerada como contraria a principios constitucionales inexcusables.

Así, el principio de seguridad jurídica constituye un valor constitucional de primer orden, consagrado como principio informador de nuestro Derecho en el artículo 9.3 de la norma fundamental. Tal y como se encargó de reseñar tempranamente el Tribunal Constitucional (así, la STC 46/1990, de 15 de marzo),

"... la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no ...provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas".

No debe ser obviado que la orden de referencia incluye una obligación de carácter general, impuesta a una gran diversidad de personas, y que, además, como ya hemos dicho, afecta a otras Administraciones con competencias en la materia. De ahí que no pueda sino concluirse la quiebra de la seguridad jurídica que se produciría al aprobar una norma reglamentaria de desarrollo que, al estar a punto de perder su necesario sustento constituido por una norma de rango superior, introduciría confusión entre sus destinatarios, resultado este último salvable mediante la redacción de un nuevo proyecto, ajustado esta vez a la ley que está a punto de entrar en vigor.

La consideración anterior no tiene carácter esencial.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, al describir la finalidad de la norma, las normas superiores en las que se funda y contener la referencia al régimen de competencia en cuya virtud se dicta.

Entrando ya al análisis del contenido del proyecto de norma siguiendo un orden sistemático, su artículo 1 determina el objeto de la orden, que es el establecimiento de las normas de vacunación antirrábica de la población canina, felina y de hurones de la Comunidad de Madrid.

La norma encuentra fundamento en el artículo 9 de la Ley 1/1990, que prevé que la Consejería competente pueda ordenar (en el sentido de dictar órdenes) la vacunación obligatoria de animales de compañía por razones de sanidad animal o de salud pública.

Según el artículo 8 de dicha ley, se entiende por animal de compañía todo aquel mantenido por el hombre, principalmente en su hogar, por placer y compañía, sin que exista actividad lucrativa alguna.

Desde este punto de vista, no se encuentra inconveniente al hecho de incluir a los hurones dentro del ámbito de aplicación del reglamento.

El artículo 2 delimita la obligación de vacunar, que habrá de cumplirse anualmente, distinguiendo entre la de la población canina, con respecto a la cual la vacunación será obligatoria a partir de los 3 meses de edad, y los gatos y hurones, con respecto a los cuales sólo se establece la recomendación de vacunarles a partir de los tres meses.

Conviene advertir que ni en la parte expositiva de la norma ni en la memoria o, en general, en la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora, se justifica la razón por la que se establece esta diferenciación en cuanto al régimen jurídico de la vacunación de perros, por un lado, y de gatos y de hurones, por otro.

El artículo 3 incluye el capítulo de definiciones, distinguiendo entre veterinario oficial y veterinario colaborador. Conforme a la Directriz 26, convendría refundir este precepto con el 4.1, que también se refiere a los veterinarios, señalando que la vacunación antirrábica puede ser realizada exclusivamente por veterinarios oficiales o por veterinarios colaboradores.

Por ello, sería más apropiado cambiar el título del precepto (Directriz 28), cuya finalidad en realidad es indicar qué profesionales están autorizados para llevar a cabo la vacunación, recogiendo en primer lugar el mandato actualmente contenido en el artículo 4.1, y después de indicar en éste que la vacunación ha de realizarse por veterinarios oficiales o colaboradores, precisar en el apartado segundo del artículo 3 que se ha de entender por cada una de esas categorías, contenido actual del artículo 3 proyectado.

Nuevamente hay que llamar la atención sobre la escasa atención que se ha prestado en la documentación que conforma el expediente

administrativo, a una cuestión relevante: la posible afección de la exigencia de estar dado de alta como veterinario colaborador en la Comunidad de Madrid, al libre ejercicio de las actividades profesionales. Sobre esta cuestión nos hemos manifestado recientemente en nuestro dictamen correspondiente al expediente 610/16, en relación con el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno *“por el que se regula, la ordenación de la profesión de guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid”*. De la posibilidad de que, en el caso de la disposición reglamentaria sobre la que recae el actual dictamen, surja nueva controversia en la materia, da cuenta la problemática tratada en la Sentencia de 29 de enero de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 6, en el Recurso Contencioso-Administrativo 600/2001.

En el artículo 5 se determinan las *“condiciones generales”*. Sería más conforme a la adecuada comprensión de la norma añadir a qué se refieren esas condiciones generales (verbigracia, *“Condiciones generales de la vacunación obligatoria”*).

El apartado 2 del precepto, que debería pasar a ser el 1 según lo ya expuesto, exige, para que pueda llevarse a cabo la vacunación, que el animal de que se trate esté identificado mediante los sistemas de identificación autorizados y homologados por la autoridad competente. Esta previsión deja en un estado de indefinición jurídica a los animales no identificados, cuya vacunación quizás sea si cabe más necesaria atendida la situación de descontrol en que se encuentran.

El apartado 3 exige que las vacunas estén autorizadas por la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios, incluyendo una larga cita de la directiva comunitaria en la que se regula esta cuestión. Siendo la norma que se establece irreprochable, ha de advertirse no obstante que, habida cuenta de la vocación de permanencia con que se aprueban las normas, convendría sustituir la

referencia a la directiva actual por otra de tipo genérico, y explicarse en la parte expositiva de la orden cuál es la regulación que actualmente determina en el ámbito comunitario las vacunas susceptibles de utilización.

La previsión, en el apartado 4, de someter previamente a los animales a un examen de salud, cuenta con el inconveniente de no haberse detallado en qué consistirá dicho examen. El no establecerlo genera inseguridad jurídica, y es contrario al designio de regular detalladamente por vía reglamentaria los aspectos que sean necesarios para la aplicación de determinada norma legal.

El mandato previsto en este apartado suscita la duda de si el examen previo es necesario no sólo cuando se trata de perros, sino también en relación con los gatos y hurones. Por otra parte, la Orden no aclara qué ocurre cuando un animal no pueda ser vacunado, verbigracia, por un problema que afecte a su estado de salud con carácter ocasional, circunstancia ante la que tal vez sería recomendable aclarar la obligación de proceder a la vacunación en cuanto cese la causa que lo impidiera. Asimismo, cabe pensar en estados de salud que no hagan posible la vacunación con carácter irresoluble, situación a la que también sería conveniente hacer mención, siquiera fuera para excepcionar el cumplimiento de la norma, para evitar hacerles caer en una situación de alegalidad o incluso de ilegalidad.

El apartado 5 obliga a certificar la vacunación mediante la cartilla sanitaria oficial o el pasaporte.

El artículo 5 se refiere al Colegio Oficial de Veterinarios de Madrid, estableciendo sus funciones, objeto este último al que convendría hacer referencia en el título del precepto, en correspondencia con lo establecido en la Directriz 28.

El artículo 6 incorpora las obligaciones de los veterinarios, sometiendo la obligación de comunicación de la relación de vacunas aplicadas “conforme a los procedimientos que se estipulen”. Con esta vinculación a procedimientos no aprobados, se deja en suspenso la posibilidad de cumplimiento de la norma.

Finalmente, el artículo 7 se refiere a las infracciones y sanciones, con una simple remisión a la Ley de Sanidad Animal y a la Ley 1/1990. En este punto, no obstante el carácter meramente remisorio del precepto, debería citarse también el Reglamento General de desarrollo de la Ley 1/1990, que contiene también regulación de desarrollo en la materia.

La parte final de la norma proyectada contiene dos disposiciones finales.

La disposición final primera faculta al director general competente en materia de protección y sanidad animal, para dictar las resoluciones y adoptar las medidas para la ejecución de la orden.

La disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación oficial.

Como se verá, el análisis del articulado del proyecto de orden que se acaba de realizar permite llamar la atención no solo sobre las cuestiones que aborda, sino también sobre las que ha dejado de hacerlo, de forma que puede llegar a causar un efecto disruptivo. Nos referimos en particular a la mención de los sujetos obligados a vacunar. Se ha dicho con anterioridad que la Ley de Sanidad Animal, en su artículo 7.1, impone la obligación de aplicar y llevar a cabo las medidas sanitarias impuestas por la normativa vigente a “*los propietarios o responsables de los animales, comerciantes, importadores, exportadores, transportistas y los profesionales que ejerzan actividades relacionadas con la sanidad animal, sean personas físicas o jurídicas*”. Se trata de un

ámbito de aplicación subjetivo marcadamente extenso, lo cual se corresponde con la amplitud del objeto del texto legal de referencia. Sin embargo, en lo relativo a la vacunación, es lógico pensar en una relación de sujetos obligados mucho más delimitada (ya no tiene sentido hablar de profesionales relacionados más bien con la actividad ganadera, puesto que los animales de compañía, por definición legal, son los mantenidos por el hombre sin actividad lucrativa), pero que, en cualquier caso, no solo por razones de seguridad jurídica sino también de aplicación de la propia norma que se aprueba, conviene fijar. En este punto, el Reglamento de la Ley de Protección de los Animales Domésticos, que subsistirá a la derogación de la ley que desarrolla en lo que no sea contrario a la nueva Ley 4/2016 (cfr. Disp. Derogatoria única), puede servir como referente al hablar en el artículo 4 de la posesión de un animal de compañía como elemento determinante de la obligación de censarlo, lo que permitiría englobar a aquellas personas que los tienen mediante un título distinto a la propiedad. Asimismo, ha de tenerse en cuenta la posibilidad de ciertas situaciones especiales, previstas normativamente, como es el caso de los criaderos y establecimientos de venta de animales de compañía (Capítulo III de la Ley 1/1990), de los establecimientos para el mantenimiento temporal de animales de compañía (Capítulo IV) o de los centros de animales abandonados (art. 28 del Reglamento).

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía).

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones:

La primera tiende a la evitación de la proliferación de remisiones, que no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa que se trata de aprobar y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución (Directriz 64).

También con carácter general, debe advertirse de la conveniencia de unificar las referencias a una misma realidad (la Directriz 101 conmina a utilizar una terminología unitaria), y así, en cuanto a los perros, se les llama así en alguna ocasión, en otras se les identifica como especie canina, en el título como población canina, etcétera.

La parte expositiva no recoge la fórmula promulgatoria que, según la Directriz 16, implica recoger si se aprueba oído o de acuerdo con el dictamen de este órgano consultivo, entre otro contenido.

En el artículo 7, la palabra orden debería ir con mayúscula (Directriz establecida en el Apéndice V, apartado a).

En casi todos los títulos de los artículos, falta el punto y seguido al final (Directriz 29).

Atendiendo a la directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” contenida en la disposición final segunda debe ir entrecomillada.

En mérito a cuanto antecede la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Dado el considerable número de consideraciones esenciales emitidas en el dictamen, no procede aprobar el proyecto de Orden *“por la que se regula la vacunación antirrábica de la población canina, felina y de hurones de la Comunidad de Madrid”*.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 5 de enero de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 8/17

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid