

A.G.- 39/2025

INFC 2025/12536

S.G.C.- 63/2025

S.J.- 110/2025

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, petición de informe preceptivo en relación con el **«Proyecto de Orden, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se modifica la Orden 162/2000, de 26 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se crea el Consejo de Protección y Bienestar Animal de la Comunidad de Madrid»**.

Al amparo de lo dispuesto en 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, en relación con el artículo 12.2 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. –

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior ha instado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de orden identificada en el encabezamiento. A la solicitud se le acompaña la siguiente documentación:

- a) Proyecto de orden, que es objeto del informe.

- b) Texto de la Orden 162/2000, de 26 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se crea el Consejo de Protección y Bienestar Animal de la Comunidad de Madrid, así como de su corrección de errores.
- c) Texto de la Orden 2244/2000, de 8 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden 162/2000, de 26 de enero, anteriormente citada, así como de su corrección de errores.
- d) Oficio del Viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio, suscrito el 23 de enero de 2025, por el que pone de manifiesto su conformidad con la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria.
- e) Versión inicial de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), suscrita por el Director General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el 14 de marzo de 2025.
- f) Informe de 21 de marzo de 2025, de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- g) Informe de la Directora General de la Mujer, de 27 de marzo de 2025, de impacto por razón de género.
- h) Informe 11/2025, de 27 de marzo, de coordinación y calidad normativa, firmado por la Asesora Técnica de la Oficina de Calidad Normativa y por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- i) Segunda versión de la MAIN, suscrita por el Director General de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 19 de mayo de 2025.
- j) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 22 de mayo de 2025.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA-. FINALIDAD Y CONTENIDO.

1. El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto proveer a la modificación de la Orden 162/2000, de 26 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se crea el Consejo de Protección y Bienestar Animal de la Comunidad de Madrid.
2. El proyecto consta de una parte expositiva, de otra dispositiva conformada por un solo artículo y de una disposición final.

SEGUNDA-. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

1. La Constitución Española (CE) no recoge expresamente, entre los títulos competenciales relacionados, respectivamente, en sus artículos 149 (competencias exclusivas del Estado) y 148 (materias asumibles por las comunidades autónomas en virtud de sus estatutos de autonomía), la protección animal. Bajo esta premisa, se ha venido a conceptualizar la protección de los animales como una materia transversal sobre la que inciden diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas. De esta forma, cuando alguno de estos entes ejerza potestades normativas sobre los ámbitos sectoriales sobre los que ostenta competencia, le corresponderá tener en cuenta dicho designio de protección de los animales.

Esta concepción está presente en la STC 81/2020, de 15 de julio de 2020, recaída en relación con la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. En ella, tras recoger la falta de consignación expresa de la materia en los listados de títulos competenciales de los artículos 148 y 149 de la CE, el Alto Tribunal reseñó la caracterización de la «protección de los animales» como «una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales,

tanto estatales como autonómicos». Asimismo, definió la situación jurídica establecida en relación con dicho designio como de «entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos».

Así, entre las competencias estatales que podrían justificar la actuación regulatoria del Estado en la materia, la sentencia constitucional de referencia citó, aunque sin carácter exhaustivo, las ostentadas por aquel sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16) y la legislación básica sobre protección del medio ambiente (149.1.23). Asimismo, destacó la existencia de otros títulos habilitantes que podrían justificar la intervención de la Comunidad Autónoma de La Rioja en su regulación, al amparo de su Estatuto de Autonomía, como podría ser el caso de la ordenación de la planificación económica de la comunidad autónoma (art. 8.1.4); comercio interior (art. 8.1.6); agricultura y ganadería (art. 8.1.19); pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza (art. 8.1.21); espectáculos (art. 8.1.29); protección medioambiental y de los ecosistemas (art. 9.1), defensa de consumidores y usuarios (art. 9.3) o sanidad e higiene (art. 9.5).

Sirva lo anterior para significar la falta de unilateralidad de las competencias concernientes a la protección animal, así como la posibilidad de que una pluralidad de títulos competenciales asumidos por las comunidades autónomas incida sobre dicha materia. De hecho, un examen detenido de la STC 81/2020 permite constatar que en ella se salvó la constitucionalidad de ciertas previsiones legislativas autonómicas, como las relativas a la esterilización de los animales de compañía, al transporte de dichos animales y el establecimiento de obligaciones y prohibiciones para los propietarios y poseedores de animales con el propósito de fomentar la tenencia responsable y evitar el maltrato animal.

En el caso de la Comunidad de Madrid, por razón de la menor sensibilidad social en relación con la protección de los animales en la época que fue dictado su Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, dicha norma de cabecera del derecho autonómico no hace una referencia explícita a esta materia.

Sin perjuicio de lo anterior, no resulta discutible que nuestra Administración autonómica, a través de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid, ha ejercido sus competencias en materia de protección y bienestar animal en su ámbito territorial, tal y como se deduce con toda claridad de sus artículos 1, referido a su objeto, y 2, relativo a su finalidad, concretada en *«lograr el máximo nivel de protección y bienestar de los animales de compañía, cualesquiera que fueran sus circunstancias o lugar en que se hallen»*.

Por otra parte, tratándose de interferir en la regulación de un órgano, como ocurre con el proyecto de reglamento que se somete a la actual consulta, debe ser citada igualmente la competencia organizatoria de la Comunidad de Madrid, que el artículo 26.1.1 de su Estatuto de Autonomía califica como exclusiva sobre la *«Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno»*. Al respecto, tal y como ha señalado recientemente la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 152/25, de 20 de marzo, el Tribunal Constitucional ha consagrado la competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica como *«algo inherente a la autonomía»* (STC 50/1999, de 6 de abril), añadiendo que la *«potestad auto organizativa de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía»* (STC 251/2006, de 25 de julio).

2. El Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en adelante, CMAAI), contempla en su disposición adicional segunda la adscripción del Consejo de Protección y Bienestar Animal a dicho centro directivo.

TERCERA-. NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

1. El proyecto de orden objeto del informe se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento en su condición de disposición de carácter general dictada por las Administraciones Públicas con valor subordinado a la ley, según la definición tradicionalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (Sentencia del

Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita). En consecuencia, por medio de la orden proyectada, el Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior estaría ejerciendo, en su caso, la potestad reglamentaria. Recordemos, a tal efecto, que, según preceptúa el artículo 41, letra d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, LGACM), compete a los consejeros «*Ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones*».

Cabe precisar, en esta sede, que la disposición que nos ocupa participa de los caracteres propios de los reglamentos organizativos, si bien con vocación *ad extra*; así se infiere de la composición del meritado Consejo de Protección y Bienestar Animal, aspecto sobre el que precisamente incide la modificación sometida a consulta, en cuyo seno se integran como vocales sujetos ajenos a la propia estructura interna de la Administración.

2. En cuanto a su rango normativo, la disposición general proyectada se auspicia bajo el rango de orden. Ello puede considerarse adecuado, toda vez que se trata, precisamente, de modificar otra norma con idéntica posición jerárquica en el ordenamiento jurídico.

CUARTA-. TRAMITACIÓN.

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a su autoorganización y a la regulación de la elaboración de sus normas propias.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de

Madrid (LTPCM), y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (DPEDGCM). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

2. Desde el punto de vista competencial interno, el artículo 12.2.e) del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CMAAI, atribuye a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, las competencias en materia de protección y bienestar en animales de compañía, producción y los utilizados en experimentación.

A su vez, la competencia para aprobar la orden corresponde al consejero competente en materia de protección animal. Esa posición es ocupada actualmente por el Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, a la vista de las competencias que vienen atribuidas a la consejería que dirige por el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (art. 8), en relación con el artículo 1 del ya mencionado Decreto 235/2023, de 6 de septiembre.

3. El artículo 3.1 del DPEDGCM prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura. Dicho plan se limita a las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, por lo que las propuestas de orden no precisan su inclusión en dicho instrumento, como bien explica la MAIN en su apartado VIII.

4. El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

Sin perjuicio de dicha regla general, el apartado 3 del referido artículo 60, al igual que el artículo 5.4.a) del DPEDGCM, dispensa la celebración de la consulta pública, entre otros supuestos, cuando se trate de normas organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de aquella.

El proyecto tampoco ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE, en relación con los artículos 60.2 de la LTPCM y 9.2 del DPEDGCM. Esta última disposición, en línea con lo previsto en el artículo 60.3 del texto legal citado, permite prescindir de dicho trámite cuando se trate de normas organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de aquella.

A este respecto, explica la MAIN: *«No se ha sometido a los trámites de consulta pública, audiencia e información pública al tratarse de una norma de carácter organizativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.4.a) y 9.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid».*

Pese a ello, no puede desconocerse que, en el caso que nos ocupa, si bien la norma proyectada reviste caracteres propios de una norma organizativa, también despliega efectos *ad extra*, en tanto se prevé un cambio en la composición del Consejo de Bienestar y Protección Animal atinente a ciertos sujetos externos a la estructura de la Administración autonómica; en concreto, se prevé la participación de un *«representante del sector de venta de animales de compañía»* y otro del *«sector de los animales utilizados en actividades específicas»*.

Ciertamente, la omisión de la consulta pública pudiera fundamentarse en alguna de las otras causas contempladas normativamente (*«Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia»* ex artículo 60.4 de la LTPCM y artículo 5.3 del DPEDGCM). No ocurre lo mismo con el trámite de audiencia e

información pública, que solo resulta prescindible en los supuestos tasados del artículo 60.3 de la precitada LTPCM. Descartado el carácter de norma presupuestaria y la concurrencia de razones de interés público que lo justifiquen, se aduce el carácter organizativo de la norma como presupuesto que permite la omisión de este trámite.

Urge recordar, en este punto, que la audiencia cumple un papel esencial a la hora de recabar la opinión de aquellas personas cuyos derechos e interés legítimos pudieran verse afectados con motivo de la aprobación de determinada disposición normativa. En la medida en que la norma proyectada despliegue su eficacia solo internamente (reglamento netamente organizativo) resulta lógico prescindir de su materialización. Ahora bien, en tanto proyecte efectos *ad extra*, -cuando, como en el caso sometido a consulta, entrañe la integración en el Consejo de Protección y Bienestar Animal de representantes de ciertos sectores en detrimento de otros-, podría tener incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y/u organizaciones que los representen.

Sobre este aspecto, puede traerse a colación el criterio que fuera sentado por el Tribunal Supremo en su Sentencia 1719/2019, de 12 de diciembre, en la que, ahondando en la posible incidencia externa de las normas de carácter organizativo, se advierte sobre la preceptiva realización del trámite de audiencia, en los siguientes términos:

«Ahora bien, aunque en la elaboración de las disposiciones generales de carácter organizativo puede prescindirse de ese trámite de audiencia, la interpretación que de tal excepción a la regla general ha venido realizando nuestra jurisprudencia, nos obliga a indagar sobre la naturaleza, incidencia y efectos que produce la disposición general impugnada respecto de los sindicatos. Dicho de otro modo, debemos determinar la trascendencia que tiene dicha norma reglamentaria, si es sólo interna, o si también se proyecta sobre los intereses legítimos de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan.

En este sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996) afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura

administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.

Teniendo en cuenta que la distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos fue iniciada, como señala la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666 /1996), no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad, o no, de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue luego recogida en la jurisprudencia constitucional, en orden a la determinación del alcance del término legislación, frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas.

De manera que, como antes señalamos, tal distinción no resulta sin más aplicable, con carácter automático, para determinar si debe o no darse audiencia previa. Debe determinarse antes si aquellos reglamentos, aun siendo organizativos, deben ser objeto de audiencia por afectar a intereses legítimos legalmente representados por determinadas entidades, toda vez que debe tomarse en consideración si se produce esa incidencia sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto integrados en una estructura, de tal manera que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye, sin más, aunque lo hará en la mayoría de los casos, el cumplimiento del trámite de audiencia que examinamos. Al menos, a lo que obliga es a la Administración a señalar que se trata de una norma de carácter organizativo, pero sobre todo a razonar y justificar que dicha norma no tiene incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan» (el subrayado es propio).

Se conmina, por ello, a incorporar en el expediente una motivación adecuada al respecto o, en su defecto, a materializar el trámite cuya omisión adolezca de justificación suficiente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

5. Conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CMAAI integra dos versiones de la MAIN, suscritas por el Director General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, respectivamente, el 21 de marzo de 2025 y el 19 de mayo de 2025.

En concreto, la MAIN responde a la modalidad de versión ejecutiva. Con respecto a esa cuestión, el artículo 6.1 de la norma reglamentaria de referencia permite la elaboración de esa clase de MAIN cuando el centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria estime que la aplicación de la propuesta normativa no generará impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o que estos no serán significativos. De la evaluación de posibles impactos que contiene la MAIN resulta que, en efecto, por parte del titular del centro directivo que la emite no se prevé ninguna repercusión destacable a consecuencia de la aprobación de la futura orden.

El referido artículo 6.1 detalla el contenido preceptivo de la MAIN ejecutiva:

- «a) Identificación clara de los fines, objetivos perseguidos, oportunidad y legalidad de la norma.
- b) Adecuación a los principios de buena regulación.
- c) Identificación del título competencial prevalente.
- d) Listado de las normas que quedan derogadas.
- e) Impacto presupuestario y los sociales exigidos por norma con rango de ley.
- f) Descripción de la tramitación y consultas realizadas.
- g) Justificación, si la propuesta no estuviera incluida en el Plan Anual Normativo.
- h) Análisis económico que evalúe las consecuencias de su aplicación, aunque su impacto sobre la actividad económica no sea relevante.
- i) En su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación *ex post*».

Examinado el contenido de la versión más reciente de la MAIN se observa que, en general, y con la excepción que será señalada más adelante, esos aspectos son abordados en aquella.

En particular, por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, estos se analizan de una forma muy concisa, al partir la memoria de la premisa de su inexistencia.

En cuanto a la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento, se sugiere que, con posterioridad al informe de esta Abogacía General y con carácter previo al impulso de nuevos trámites del procedimiento, se actualice la versión más reciente de la MAIN mediante la incorporación de la referencia al informe de la Secretaría General Técnica de la CMAAI y, en su caso, al resto de trámites posteriores. Al respecto, cabe recordar que la actualización del contenido de la memoria mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del DPEDGCM). En dicho sentido, el Consejo de Estado viene destacando en sus dictámenes (por todos, Dictamen de 21 de marzo de 2024, Expte. 393/2024) que la MAIN *«es un documento que debe ser actualizado para responder al exacto tenor del texto del proyecto de norma al que acompaña en cada momento, debiendo ofrecer una justificación continuada de lo que la futura norma pretende, los fundamentos jurídicos que la avalan, los informes que la precedieron y las razones que llevaron a la puesta en vigor de la disposición en la forma en que finalmente se pretende por parte del poder público actuante»*.

En análogos términos se viene pronunciando la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid cuando afirma que la MAIN *«responde a la naturaleza que le otorga 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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva»* (de este modo se pronuncian, entre otros, los más recientes dictámenes 235/25, de 29 de abril y 216/25, de 23 de abril).

En lo relativo a la evaluación *ex post* de la aplicación del proyecto reglamentario, la MAIN no establece ningún sistema para su realización, al considerarla innecesaria con base en lo dispuesto en el artículo 3.3, 3.4, 6.1 y 13.2 del DPEDGCM. En particular, el artículo 3.3 dispone que *«En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo»*.

A juicio de este Servicio Jurídico, en términos generales, contemplar la forma de hacer dicha evaluación es lo más conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

En dicho sentido, la Comisión Jurídica Asesora, al dictaminar proyectos de reglamentos en los que, al igual que en el actualmente informado, la MAIN respondía a la modalidad de memoria ejecutiva y se trata de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, advierte que *«el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión [...], y no puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro»* (entre otros, Dictamen 677/22, de 25 de octubre).

De ahí que se deba exigir una motivación más acabada al respecto que la contenida actualmente en la MAIN, que se limita a señalar que *«Conforme a los artículos 3.3, 3.4, 6.1.i) y 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, la orden no está sometida a su evaluación ex post»*, y que solo en el caso de que se aprecien razones sólidas por las que se estime innecesario el análisis de los resultados de la aplicación de la norma se omita la previsión de este tipo de análisis, cuya realización, por otra parte, aparece dulcificada en sus

posibles términos en el DPEDGCM, habida cuenta de la discrecionalidad para la determinación de la forma, términos y plazos en que se debe realizar (arts. 3.3 y 6.1.i). Ello permitiría atemperar el alcance de esta previsión a las especiales características de la aplicación de cada disposición reglamentaria.

6. El DPEDGCM, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

En este caso, se han recabado los informes en materia de impactos sociales de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, así como de la Dirección General de la Mujer. Igualmente se ha solicitado un informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del DPEDGCM, formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme al artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

7. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, se ha recabado el informe de la secretaria general técnica de la consejería proponente, con carácter previo a la solicitud de informe a esta Abogacía General.

QUINTA-. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN.

Analizaremos, a continuación, el contenido del proyecto de orden, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, *«sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa»*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *«por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno»*.

1. Prima facie, nos detendremos en el **título**.

De acuerdo con la directriz 6 de Técnica Normativa, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica adecuadamente como *«Proyecto de Orden»*.

El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial, debiendo ser clara y concisa y evitar la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva, al tiempo que debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición, como se desprende de la directriz 7.

Del título se deduce el carácter modificativo de la disposición, que se puede entender justificado, más allá del carácter restrictivo de las modificaciones reglamentarias a tenor de la directriz 50 de técnica normativa (*«Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones»*), por el limitado alcance de la que se proyecta introducir.

1. 2. La **parte expositiva** del proyecto satisface en líneas generales la función que le atribuyen las meritadas directrices.

En concreto, la directriz 12 de Técnica Normativa indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como, cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios, un resumen sucinto del contenido de la disposición.

De igual modo, la directriz 13 hace una llamada a destacar en la parte expositiva de los proyectos de real decreto, a los que cabe equiparar razonablemente los de disposiciones generales de rango inferior, los aspectos más relevantes de la tramitación, que han sido recogidos, aun de forma concisa, en el proyecto de orden.

Asimismo, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM exige incluir la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación. Al respecto, la parte expositiva del texto que es objeto de informe razona el acatamiento en el texto reglamentario de los principios de buena regulación recogidos en los artículos 129 de la LPAC y 2 del DPEDGCM. Ello es conforme con la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sentada, entre otros, en el Dictamen 220/21, de 11 de mayo, en el que, en relación con lo dispuesto en el artículo 129 de la LPAC, se apela a que *«el mandato del legislador estatal («quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios») va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos»*.

No obstante, en lo relativo a la justificación de la adaptación al principio de seguridad jurídica, se sugiere revisar el párrafo correspondiente, ya que se incluye el concepto definido (*«seguridad jurídica»*) en la definición.

3. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, la conforma un artículo único, seguido de una parte final integrada por una sola disposición, de carácter final.

3.1. Comenzando el análisis por el artículo único, este precepto introduce la modificación de los artículos 3.3 y 4 a) de la Orden 162/2000, de 26 de enero.

El artículo 3 de la referida orden establece la composición del Consejo de Protección y Bienestar Animal de la Comunidad de Madrid, que, según su apartado 1, está conformado por un presidente y los vocales que, precisamente, relaciona el artículo 3.3. Este último

apartado fue objeto de la única modificación que ha afectado hasta la actualidad a la orden, al añadirse en virtud de la Orden 2244/2000, de 8 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, un vocal representante del Excmo. Ayuntamiento de Madrid (letra j).

En la actualidad, se pretende realizar una doble modificación en la composición del Consejo de Protección y Bienestar Animal de la Comunidad de Madrid, en lo relativo a sus vocales, mediante sendas alteraciones en dos de las letras del artículo 3.3, la i), que cambia su redacción, y la k), que se añade.

En primer lugar, la letra i) sustituye al representante de la Federación Canina de Madrid por otro del sector de la venta de animales de compañía. Con respecto a este particular, conviene aclarar que el asociacionismo canino no resulta expulsado del consejo, toda vez que sigue formando parte de este un representante de la Real Sociedad Canina de España.

Por su parte, la letra k) añade al órgano un representante del sector de los animales utilizados en actividades específicas.

Como consideración de conjunto aplicable a ambas modificaciones, cabe reseñar que, examinada la MAIN en su epígrafe II, referido, entre otras circunstancias, a los fines y objetivos perseguidos por la norma, se observa que contiene una justificación genérica en la que no se hace referencia específica a las razones por las que se pretende modificar la composición del consejo ni a los beneficios que ello supondrá para el desarrollo de las funciones que le atribuye el artículo 1.2 de la Orden 162/2000, de 26 de enero. Con ello no resulta cumplida la exigencia del artículo 6.1 a) del DPEDGCM en el sentido de que la referida memoria contenga una identificación clara de los fines y objetivos perseguidos por la norma, lo que ha de exigir su ampliación.

En esta línea, puede traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2025 (Rec. 574/2024), en la que se incide (FJ 3º) en la importancia de la motivación que ha de figurar en la pertinente memoria:

«1º Tratándose de disposiciones reglamentarias, su motivación no cabe exigirla como si se tratase de actos o resoluciones, pues un reglamento regula y un acto administrativo resuelve, decide, luego responde a un razonamiento lógico que finaliza con una decisión, lo que exige la necesaria motivación o fundamentación. El reglamento debe responder, desde luego, a una razón que lo justifique y que además justifique la opción de sus determinaciones luego no cabe la arbitrariedad, ahora bien, la cuestión es cómo se conocen esas razones.

2º Partiendo de esas premisas, son vías idóneas indagar en esa razón justificativa que se atiende a la evolución de la normativa en la que se inserta la regulación impugnada y en las normas que sirven de cobertura. De especial relevancia es la MAIN en cuanto que documenta el procedimiento de elaboración de la futura norma y en el que debe justificarse la razón de la iniciativa reglamentaria, las opciones barajadas más lo que se razone al aceptar o rechazar las observaciones hechas en fase de alegaciones e información pública; a estos medios se añaden los informes que se recaben y, en fin, lo que conste en el preámbulo de la disposición una vez aprobada.

3º Estas exigencias son vitales pues se trata de incorporar al ordenamiento jurídico, al sistema de fuentes, una norma con vocación de generalidad y permanencia, de ahí la especial relevancia de exigencias ya elevadas a rango de ley, como así recogen el artículo 26.2, 3 y 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley 50/1997), en relación con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).

4º Y por último, no conviene perder de vista que si se reprocha a una disposición reglamentaria que incurre en arbitrariedad por no dar razón de lo que regula, no cabe confundir esa falta de motivación con la disconformidad con lo regulado. El ámbito natural para hacer valer esas discrepancias es, precisamente, el procedimiento de elaboración en las diferentes fases de participación: la de consulta pública y, ya sobre un proyecto articulado, en las fases de alegaciones» (el resaltado es propio).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Más en concreto, ha de ponerse de manifiesto la conveniencia de añadir a la expresión «animales utilizados en actividades específicas», un inciso que denote que dicha figura es

citada conforme a la interpretación que denota la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid.

Y es que, una visión meramente superficial de la regulación en la materia permite constatar que el concepto de «*animales utilizados en actividades específicas*» está presente tanto en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (arts. 1.3.e y 3.i) como en la ley autonómica antecitada (arts. 4,i, k y n; y 6.3; 7,b, p y x; 9,c; 14; y 27) así como cierta separación, al menos de modo aparente, entre ambas concepciones.

Por otra parte, desde el punto de vista de la necesaria pulcritud técnica, conviene señalar que, en realidad, y a diferencia de lo que indica el artículo uno del proyecto de orden en su inciso inicial, no se modifican el apartado i), así como el k), del artículo 3, sino dichas letras del apartado 3 de este último precepto.

Asimismo, se estima más correcto aludir a «*un representante del sector de la venta de animales de compañía*» en vez de a «*un representante del sector de venta de animales de compañía*». La falta de justificación de esta modificación impide determinar a esta Abogacía General la posible conveniencia de que dicho representante lo pudiera ser también de otros sectores relacionados con los animales de compañía, como la cría o la transmisión, actividades a las que también hace referencia, junto a la venta, la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid.

La segunda modificación derivada de la orden que es objeto de informe afectaría al artículo 4, letra a), en el que se añadiría una referencia a las letras -y no apartados- i) y k) en orden a asignar su propuesta de nombramiento, según se expresa, al «*Director General de Agricultura*». De esta forma, se añadiría a la responsabilidad del «*Director General de Agricultura*» la competencia para la designación de los dos nuevos representantes que formarán parte del Consejo de Protección y Bienestar Animal, aparte de otros cuyo nombramiento ya le estaba atribuido en la redacción todavía vigente de la Orden 162/2000, de 26 de enero.

Al respecto, cabe sugerir que no se aluda a la denominación del titular del centro directivo correspondiente, sino del órgano que asuma la competencia correspondiente (en este caso, en materia de protección animal), con independencia de cuál sea en cada caso su concreta denominación.

Adicionalmente, cabe señalar que, en la actualidad, y como no puede desconocer el centro directivo que promueve la iniciativa reglamentaria, la denominación «*Director General de Agricultura*» resulta incorrecta a la vista del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, en sus artículos 2.1 e) y concordantes, al identificarse oficialmente dicha persona como «*Director General de Agricultura, Ganadería y Alimentación*».

Además, y en línea con lo señalado anteriormente en cuanto a la pretendida modificación del artículo 3.3, no se debe aludir como apartados, sino como letras, a las a), b), c) i) y k) del artículo 4, y tampoco se debe designar como párrafo 3 a lo que, en realidad, es el apartado 3 «*del artículo anterior*».

3.2. La disposición final única prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Cabe recordar, al respecto, que el artículo 51.3 *in fine* de la LGACM permite alterar la regla general consistente en la entrada en vigor de las disposiciones a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, estableciendo un plazo diferente en la norma de que se trate. Desde el punto de vista formal, la fórmula empleada se acomoda por lo demás, a la directriz 43, por lo que nada cabe objetar.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se emite informe **favorable** a la aprobación del «*Proyecto de Orden, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden 162/2000, de 26 de enero, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se crea el Consejo de Protección y Bienestar Animal de la Comunidad de Madrid*», condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter



**Comunidad
de Madrid**

esencial señalada en el presente dictamen, y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Medio Ambiente,
Agricultura e Interior**

Fdo.: Tomás Navalpotro Ballesteros

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fdo.: Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR**