

Dictamen n.º: **444/25**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de septiembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de “*Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la vacunación antirrábica de perros, gatos y hurones de la Comunidad de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 29 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 432/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 24 de septiembre de 2025.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de orden recoge las normas por las que ha de regirse la vacunación antirrábica de perros, de gatos y de hurones en la Comunidad de Madrid, dentro del marco establecido, desde el punto de vista estatal, en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal y en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, y, en lo que se refiere al ámbito autonómico, en la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid.

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.- Definiciones.

Artículo 3.- Vacunación antirrábica de perros, gatos y hurones.

Artículo 4.- Condiciones generales.

Artículo 5.- Exención de la vacunación antirrábica.

Artículo 6.- Obligaciones de los veterinarios.

Artículo 7.- Infracciones y sanciones.

La disposición final primera contiene una habilitación general para el desarrollo del decreto.

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.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

Documento 1.- Primera versión del proyecto de decreto.

Documento 2.- Oficio de conformidad con la tramitación del proyecto de decreto, firmado por el viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio el 15 de febrero de 2024.

Documento 3.- Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 24 de abril de 2025.

Documento 4.- Informe de impacto de género, de 29 de abril de 2024, de la directora general de la Mujer.

Documento 5.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 5 de marzo de 2025, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

Bloque de documentos 6.- Informes sin observaciones de las secretarías generales técnicas de las diferentes consejerías, con excepción de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que realiza diversas observaciones en

relación con el preámbulo de la norma y con el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, en su informe de 22 de mayo de 2024.

Documento 7.- Informe 41/2024, de coordinación y calidad normativa, de 16 de mayo de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Documento 8.- Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 27 de septiembre de 2024.

Documento 9.- Informe de la Dirección General de Salud Pública (Consejería de Sanidad) sobre impacto en la salud del proyecto de decreto, firmado por su directora general el 4 de octubre de 2024.

Documento 10.- Informe de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) sobre el impacto económico del proyecto de decreto, firmado por su director general el 8 de octubre de 2024.

Bloque de documentos 11.- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo sobre el proyecto de decreto, firmado por la secretaria de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, con el visto bueno de la presidenta, por delegación, el 10 de octubre de 2024, y certificado de 10 de octubre de 2024, de la secretaria de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, relativo al acuerdo adoptado.

Bloque de documentos 12.- En relación con los trámites de audiencia e información pública:

- Resolución del director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 5 de noviembre de 2024, por la que se acuerda la

apertura del trámite de audiencia e información públicas sobre el proyecto de decreto.

- Certificado de 13 de noviembre de 2024 de la secretaria general del Consejo de Gobierno, relativo al proyecto de decreto.

- Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno.

- Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 10 de diciembre de 2024, acreditativo del cumplimiento de los trámites de audiencia e información pública, en el que se indica que el proyecto estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 15 de noviembre hasta el 5 de diciembre de 2024.

Documento 13.- Versión del proyecto de decreto tras los trámites de audiencia e información públicas.

Documento 14.- Tercera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 19 de mayo de 2025.

Documento 15.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 20 de mayo de 2025.

Documento 16.- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 18 de junio de 2025.

Documento 17.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 27 de junio de 2025.

Documento 18.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 4 de julio de 2025.

Documento 19.- Cuarta versión del proyecto de decreto.

Documento 20.- Cuarta versión de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo, firmada por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación el 11 de julio de 2025.

Documento 21- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2025, sobre la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en relación con el proyecto de decreto.

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 Medio Ambiente, Agricultura e Interior, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

La norma proyectada desarrolla, como después veremos, determinados aspectos de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal (en adelante Ley 8/2003), de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (en adelante, Ley 7/2023) y, en el ámbito autonómico, de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid, (en adelante Ley 4/2016) y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos.

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, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El Consejo de Estado en su dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009*

o 12 de diciembre de 2007): *“La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”*».

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

Se advierte que, ante la acumulación de asuntos y la dificultad de celebrar plenos durante el mes de agosto, el presente dictamen no ha podido ser evacuado dentro del plazo ordinario, de veinte días hábiles, establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA en el caso de disposiciones normativas.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

En este punto, cabe partir de lo señalado por el Consejo Consultivo de La Rioja, en su dictamen 85/18, de 14 de septiembre, cuando indicaba que *“la Constitución Española de 1978 (CE) no recogió, entre las listas de materias de los arts. 148 y 149 CE, ninguna referencia expresa a la protección animal. En otros términos, el constituyente no tipificó la protección de los animales o el bienestar animal como un ámbito material específico de la acción de los poderes públicos, susceptible de contemplación autónoma, y, como tal, sujeto a unas u otras fórmulas de atribución y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas...”*.

De igual modo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 81/2020, de 15 de julio, al respecto de la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y tomando en consideración el referido dictamen del órgano consultivo autonómico, razona que *“la creciente preocupación en la sociedad actual*

por la protección o el bienestar animal se ha trasladado a las políticas públicas, dando lugar a la aparición de diferentes disposiciones normativas, estatales y de las comunidades autónomas, como es el caso de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ahora bien, la protección de los animales no figura como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE y tampoco se contempla de manera expresa en el estatuto de autonomía de esa comunidad autónoma. Se trata de una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos. De este modo, la intervención del Estado en esta materia puede venir amparada en particular por títulos competenciales tales como –aunque no solo– los previstos en el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el art. 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad) y 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente). En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja son diversos también los títulos habilitantes de su estatuto de autonomía que podrían invocarse para dictar una ley como la parcialmente impugnada, si bien es cierto que la exposición de motivos de la Ley 6/2018 ninguna indicación competencial contiene al respecto. Se trata en especial de los previstos en el art. 8.1.4 (ordenación de la planificación económica de la comunidad autónoma), 8.1.6 (comercio interior), 8.1.19 (agricultura y ganadería), 8.1.21 (pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza) y 8.1.29 (espectáculos); y en el art. 9.1 (protección medioambiental y de los ecosistemas), 9.3 (defensa de consumidores y usuarios) y 9.5 (sanidad e higiene)”.

Por ello, el Alto Tribunal concluye que “en suma, en la materia de protección o bienestar de los animales nos encontramos ante un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos, debiendo recordarse que la atribución estatutaria de una determinada competencia con carácter

exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE). Estas se proyectarán cuando materialmente corresponda, sin necesidad de que el estatuto de autonomía incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales”.

En este sentido, y tal y como señalábamos en nuestro Dictamen 8/17, de 5 de enero, cabe recordar que 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”.

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.

El amparo legal del proyecto de decreto se encuentra en ciertas disposiciones de rango y ámbito superiores.

Por un lado, cabe citar el Reglamento (UE) 576/2013, que establece la vacunación antirrábica obligatoria de determinados animales de compañía, a saber, perros, gatos y hurones, que son objeto de desplazamientos sin ánimo comercial a algún Estado miembro desde

territorios o terceros países. Más concretamente, establece que no deben desplazarse perros, gatos y hurones a ningún Estado miembro, a menos que hayan sido vacunados contra la rabia y sometidos a una prueba de valoración de anticuerpos antirrábicos, de manera que se cumplan los requisitos establecidos en dicho Reglamento. Asimismo, establece que la Comisión debe adoptar una lista de terceros países o territorios a partir de los cuales no es obligatorio someter a los perros, gatos y hurones que se desplazan sin ánimo comercial a algún Estado miembro a una prueba de valoración de anticuerpos antirrábicos. Esta lista figura debidamente en el anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) 577/2013 de la Comisión.

De igual modo, el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal (“Legislación sobre sanidad animal”) señala en su considerando 48 que *“los Estados miembros, en particular las autoridades competentes responsables de la sanidad animal en cada Estado miembro, son actores clave de la prevención y el control de enfermedades transmisibles de los animales.*

La autoridad competente en materia de sanidad animal desempeña un papel importante en la vigilancia, la erradicación, las medidas de control de enfermedades, la elaboración de planes de emergencia y la sensibilización acerca de las enfermedades, en la facilitación de los desplazamientos de animales y en el comercio internacional mediante la expedición de certificados zoosanitarios...”

En el ámbito estatal, es preciso hacer referencia a la ya citada Ley 8/2003, 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. 13ª, 16ª y 23ª 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 8/2003, 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.

Por su parte, la Ley 7/2023, recoge entre las finalidades de la norma, en su artículo 2 f), la de *“promover campañas de identificación, vacunación, esterilización, cría y venta responsable”*.

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, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos, ya derogada, en su artículo 9, contenía una referencia a la posibilidad de que las consejerías competentes pudieran ordenar, atendiendo a razones de sanidad animal o salud pública, la vacunación o el tratamiento obligatorio de los animales de compañía. La citada norma ha sido derogada, como decimos, por la Ley 4/2016, cuyo artículo 6.2, entre las obligaciones con respecto a los animales de compañía, determina que sus tutores o responsables deben *“e) Prestar al animal los cuidados sanitarios necesarios para garantizar su salud y, en todo caso, los estipulados como obligatorios según su normativa específica, así como facilitarles un reconocimiento veterinario, con la periodicidad que se determine reglamentariamente, que deberá quedar debidamente documentado, en su caso, en el Registro de identificación de animales de*

compañía de la Comunidad de Madrid”. En su artículo 6.3 f) también se alude a la obligación, por parte de los titulares o de las personas que convivan con animales de compañía, de “*facilitarles los controles y tratamientos veterinarios establecidos como obligatorios por las administraciones públicas*”.

De modo más claro, el artículo 10.1 de la norma refiere que “*la Consejería competente en materia de protección y sanidad animal podrá ordenar la realización de tratamientos preventivos o curativos a los animales, por razones de sanidad o bienestar animal o de salud pública*”.

Conforme a lo expuesto hasta ahora y en línea con lo expresado en las líneas precedentes, no cabe duda que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para la aprobación de la norma proyectada.

Por otro lado, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Además, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, con el fin de establecer una regulación de carácter permanente. En este sentido, cabe recordar lo señalado por esta Comisión Jurídica Asesora al respecto en el citado Dictamen 8/2017, de 5 de enero, en el que, a propósito de la habilitación en favor de las consejerías competentes contenida en el artículo 9 de la ya derogada Ley 1/1990, de 1 de febrero, a la que nos referíamos anteriormente, y

que se recoge de modo similar en el artículo 10 de la vigente Ley 4/2016, indica lo siguiente:

“...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”.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

El 20 de diciembre de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó el plan normativo para la XIII legislatura, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través

del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 de la LPAC.

En este caso, la Memoria justifica la omisión del trámite de consulta pública refiriendo que *“se trata de una norma de interés sanitario y para la protección de la salud pública que no afecta a intereses legítimos concretos de los ciudadanos y solo regula la vacunación antirrábica de la población de perros, gatos y hurones en la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021”*.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, que ostenta las competencias en la materia, conforme lo establecido en el artículo 8 del 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. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 12.2.d) del Decreto 235/2023, de 6 septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cuatro memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación, la última fechada el 11 de julio de 2025. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria 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.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria que figura en el expediente remitido contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto presupuestario y a la incidencia en los capítulos de gasto asignados, para destacar que el proyecto no tiene efectos significativos, tal y como se hace constar en el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos el 18 de junio de 2025. Tampoco resulta necesario un incremento de plantilla de veterinarios para la implantación de este decreto, con cargo al capítulo 1 de gastos de personal de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

En cuanto al impacto económico, sobre la competencia y unidad de mercado, la Memoria indica que supone un gasto para los propietarios de perros de la Comunidad de Madrid, ya que se establece la vacunación obligatoria anual, de modo que se calcula que el precio medio de la vacunación es de unos 30 € y el coste anual de 10.500.000 euros. Por lo que respecta a la competencia, se señala que *“el proyecto no generará efectos negativos sobre la misma, ni limita el número, la variedad o la capacidad para competir de los operadores en el mercado”*.

La Memoria también realiza la detección de cargas administrativas para determinar que el proyecto normativo *“impone*

nuevas cargas administrativas a aquellos profesionales veterinarios que administren la vacuna”. Así, se indica que “conforme al método de medición de cargas administrativas, basada en el Modelo de Costes Estándar (MCE), aplicable a todas las Administraciones Públicas, la medición, expresada en euros y en términos anuales, de una carga administrativa se efectúa multiplicando tres valores:

- *Coste unitario de cumplir con la carga.*
- *Frecuencia anual con la que debe realizarse.*
- *Población que debe cumplir con la carga”.*

Como consecuencia, y en aplicación del referido método, se obtiene un coste anual de 700.205 €, si bien, se señala que la implantación de esta norma no requerirá mayor dotación de personal, ni para realizar las vacunaciones (veterinarios oficiales), ni para atender gestiones administrativas.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, 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 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.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Además, se contempla también el impacto en la salud, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y con referencia al informe emitido por la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad el 4 de octubre de 2024, donde se hace constar que la norma tiene un impacto positivo en salud, ya que *“la vacunación masiva de los animales de compañía frente a la rabia ha demostrado un excelente resultado para la erradicación de la enfermedad en las zonas donde se ha aplicado, evitando así la transmisión de la enfermedad a las personas”*.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, han emitido informe la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 e) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se ha emitido el informe 41/2024 de

coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de dicha consejería, de 16 de mayo de 2024.

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 informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 4 de julio de 2025, formulando algunas observaciones al proyecto, varias de carácter esencial, que han sido acogidas en parte en la norma propuesta, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 se han evacuado informes sin observaciones por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, excepto por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que realiza diversas observaciones tanto al texto propuesto, sobre la necesidad de recoger los antecedentes normativos en su preámbulo como, en especial, a la Memoria remitida, en relación con la necesidad de justificar con mayor profundidad por qué se considera que la vacunación obligatoria no tiene impacto en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, *“pues impone a éstos una obligación de hacer que tiene un coste económico efectivo (valorado en unos 30 o 40 euros de media, cada año) y cuyo incumplimiento además, se tipifica como infracción administrativa en el artículo 7 del Proyecto de Decreto”*.

Además, se indica que tal medida también conlleva cargas administrativas para los veterinarios que realizan las vacunaciones, también destinatarios de la norma, ya que les obliga, por ejemplo, a enviar los datos de vacunación al Registro de Identificación de Animales de Compañía (RIAC) y a certificar la exención antirrábica en caso de reacción adversa y notificarlo a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

Como consecuencia, el 8 de octubre de 2024 ha emitido informe de impacto económico la Dirección General de Economía, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid y el artículo 19.3 b) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo

Se ha incorporado también al expediente el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 28.2.b) de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid y en uso de la competencia asignada por el artículo 14.1.a) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid. Así, la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, reunida el 10 de octubre de 2024, informa favorablemente el proyecto de Decreto, no efectuando ninguna observación.

Consta también el informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 18 de junio de 2025, de acuerdo a lo dispuesto en la disposición adicional primera 1 de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para

el año 2025 en relación con el artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

De igual modo, ha emitido informe la Dirección General de Recursos Humanos, el 27 de junio de 2025, a tenor de lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 y en el artículo 7 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

En aplicación del artículo 4.2 e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 20 de mayo de 2025.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Por Resolución del director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 5 de noviembre de 2024, el proyecto de decreto se sometió al trámite de información pública, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, el periodo comprendido entre el 15 de noviembre y el 5 de diciembre de 2024.

Consta en el expediente que, en el referido plazo, ha formulado alegaciones el Colegio Oficial de Veterinarios de Madrid en relación con el contenido del artículo 3 del proyecto, considerando que la vacunación antirrábica debe de ser obligatoria en perros, gatos y hurones, en primer lugar, por razones de salud pública, ya que los gatos en la actualidad no se encuentran exclusivamente en los domicilios, sino que un número importantísimo de ellos viven en vías públicas y espacios abiertos (colonias de gatos comunitarios) y, además, algunos de ellos, no estando identificados ni vacunados, interactúan con los gatos comunitarios, teniendo contacto directo con otros animales y generando posibles situaciones de riesgo para la salud pública.

Por otro lado, el citado colegio profesional refiere que dicha obligación ya está establecida en otras comunidades autónomas, siendo importante que se unifiquen los criterios de vacunación. Por último, se señala que la obligación de vacunación con carácter anual en gatos y en hurones va a conllevar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 4/2016, se proceda a la identificación de un mayor número y exista un mayor control, ya que no se procederá la vacunación sin previa identificación.

Por su parte, la Memoria señala que se considera que la implantación de la obligatoriedad de la vacunación en los animales de la especie canina, además de en aquellos gatos y hurones que vayan a desplazarse a otros Estados miembros de la Unión Europea, posibilitará obtener un grado de cobertura vacunal suficiente de las especies consideradas diana.

Además, se hace constar que *“la Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que más del 95% de los casos de rabia humana son transmitidos por perros, por lo que el control y la eliminación de la rabia canina previene la mayoría de los casos que se producen a nivel*

mundial”. La Memoria también recuerda que el proyecto de decreto sí recomienda, en su artículo 2.1, la vacunación antirrábica en gatos y hurones con carácter anual y a partir de los 3 meses de edad, sin perjuicio de su aplicación obligatoria en las zonas de restricción que sean declaradas atendiendo a la situación sanitaria y epidemiológica de las mismas.

Finalmente, y en cuanto a la alegada necesidad de uniformidad en la materia, la Memoria destaca que *“solo 5 de las 17 CCAA tienen establecida la vacunación antirrábica obligatoria en gatos y hurones, por lo que no existe unificación de criterios”*.

Al respecto del trámite de audiencia, y como ya señalábamos en el Dictamen 8/17, 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 8 de la Ley 4/2016, y *“sin perjuicio de las actuaciones que puedan llevar a cabo las Consejerías competentes en materia de sanidad animal, protección animal, medio ambiente o salud pública en situaciones de grave riesgo para los animales o las personas”* corresponderán a los ayuntamientos *“1. las labores de inspección y control necesarias para el cumplimiento de las obligaciones y evitar la realización de las prohibiciones contempladas en esta Ley”* y, además, *“2. podrán ordenar la retirada de los animales, así como su inmovilización, internamiento obligatorio, aislamiento, o sometimiento a un tratamiento o terapia, siempre que existan indicios de infracción que lo aconsejen...”*.

De igual modo, según el artículo 24.2 b), *“los ayuntamientos serán competentes para la imposición de sanciones graves y leves que afecten a los animales de compañía”*.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, según reza su título, pretende establecer la regulación de la vacunación antirrábica de la población canina, felina y de hurones en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe, en primer lugar, la finalidad de la norma, hace mención a los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Resulta, sin embargo, demasiado extensa. Debe recordarse que, de acuerdo con la citada directriz, la parte expositiva *“resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto”* y *“se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas”*.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que se trata de una disposición normativa, por lo que no resulta necesaria una exhortación como la que el texto realiza en relación con la caracterización, la importancia, la evolución y la incidencia de la rabia como enfermedad animal. Es más, corresponde a la MAIN y no a la parte expositiva del proyecto analizar de modo tan extenso y preciso la nueva regulación que incorpora la parte dispositiva, con el fin de conseguir un cierto equilibrio entre ambas del que carece el presente proyecto. En este sentido, se observa que la parte expositiva del proyecto de decreto reproduce literalmente el apartado de la MAIN relativo a la oportunidad de la propuesta y las principales novedades que introduce. Se incorpora así a la parte expositiva un texto que, si bien resulta adecuado en la MAIN para justificar la necesidad y oportunidad de la norma, resulta muy extenso cuando se incorpora como parte expositiva del proyecto de decreto.

Por otro lado, la citada parte expositiva justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. Además, menciona también los trámites realizados, si bien cabe señalar que, aunque de acuerdo con la directriz 13 deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma.

En cuanto a la fórmula promulgatoria, se ajusta a la redacción de la directriz 16, con la adecuada mención al dictamen de este órgano consultivo.

Entrando ya al análisis del contenido del proyecto de norma siguiendo un orden sistemático, su artículo 1 determina el objeto del decreto, 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 como ya señalábamos, encuentra su fundamento en la aplicación conjunta de diversos preceptos de la Ley 4/2016, y, en especial, de los artículos 6.3 f), en el que se alude a la obligación, por parte de los titulares o de las personas que convivan con animales de compañía, de *“facilitarles los controles y tratamientos veterinarios establecidos como obligatorios por las administraciones públicas”*, y 10.1, según el cual *“la consejería competente en materia de protección y sanidad animal podrá ordenar la realización de tratamientos preventivos o curativos a los animales, por razones de sanidad o bienestar animal o de salud pública”*.

Además, y cuanto a los animales objeto de vacunación, el artículo 4 de dicha ley determina qué se entiende por animal de compañía y señala de modo explícito que, *“en todo caso perros, gatos y hurones,*

independientemente del fin al que se destinen o del lugar en el que habiten o del que procedan, serán considerados animales de compañía”.

El artículo 2 incluye el capítulo de definiciones, distinguiendo entre veterinario oficial y veterinario colaborador. Sin embargo, cabe señalar que el concepto de veterinario oficial se contiene ya en normas de rango superior, tales como el artículo 3 del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo 32), donde se le define como *“el veterinario nombrado por una autoridad competente, bien como miembro de la plantilla o en otra calidad, y que posee las cualificaciones adecuadas para llevar a cabo controles oficiales y otras actividades oficiales, de conformidad con el presente Reglamento y con las normas pertinentes contempladas en el artículo 1, apartado 2...”*.

En el mismo sentido, la Ley 8/2003, de 24 de abril, norma básica, como decíamos, lo define en su artículo 3.22. como *“el licenciado en Veterinaria al servicio de una Administración pública, destinado a tal efecto por la autoridad competente”*.

De igual modo acontece con la figura del veterinario colaborador que el proyecto recoge, cuya definición ya se contiene en el artículo 18 de la Ley 4/2016, destinado a la *“Profesión veterinaria”*, del siguiente modo:

“1. Los veterinarios colegiados en la Comunidad de Madrid, podrán ser reconocidos como colaboradores de la Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General competente en materia de protección animal, siempre y cuando cumplan y mantengan los siguientes requisitos, sin perjuicio de aquellos que se puedan determinar de forma reglamentaria:

a) La capacitación como veterinario colaborador supondrá cumplir con las normativas vigentes para el ejercicio de su profesión en materia laboral y tributaria.

b) Que desarrollen su actividad profesional de acuerdo con los principios del código deontológico veterinario.

c) Promover la salud y el bienestar de los animales de compañía, divulgar la tenencia responsable de los animales, así como la adopción y esterilización de los animales.

d) Participen en las campañas de sanidad animal salud pública o identificación, promovidas por la Comunidad de Madrid...”.

Por último, y en relación con la definición de “perro”, “gato” y “hurón”, el artículo 2 del proyecto reproduce fielmente lo dispuesto en el anexo de la Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos, en cuanto a las “*especies de animales de compañía*”.

Todo ello nos lleva a concluir que se trata de un precepto innecesario, tomando en consideración, además, que el Consejo de Estado se ha mostrado a favor de la posibilidad de transcribir preceptos de las normas que se desarrollan por razones de sistemática y para facilitar su comprensión, pero exige que se advierta de dicha reproducción y que la misma sea literal (dictamen 1129/2014, de 17 de diciembre, entre otros: “... *es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas...*”).

El artículo 3 delimita la obligación de vacunar, que habrá de cumplirse anualmente, si bien es preciso distinguir entre la vacunación de perros, que será obligatoria a partir de los 3 meses de edad, y la de los gatos y hurones, con respecto a los cuales sólo se establece la recomendación de vacunarles de modo anual a partir de los tres meses,

“sin perjuicio de su aplicación obligatoria en las zonas de restricción que sean declaradas atendiendo a la situación sanitaria y epidemiológica de las mismas”.

En relación con este último inciso, cabe criticar su indeterminación en cuanto a la posibilidad, la forma, el plazo y los efectos de la declaración de obligatoriedad de la vacunación de gatos y hurones, en aquellos supuestos a que se refiere el artículo 8 de la Ley 8/2003, conforme al cual *“para prevenir la introducción o difusión en el territorio nacional de enfermedades de los animales de declaración obligatoria previstas en el Código Zoosanitario Internacional de la Oficina Internacional de Epizootias o en la normativa nacional o comunitaria, en especial de aquéllas de alta difusión, o para prevenir la extensión de tales enfermedades en caso de existencia de casos sospechosos o confirmados o de grave riesgo sanitario, la Administración General del Estado o los órganos competentes de las comunidades autónomas, de oficio o a instancia de la primera, podrán adoptar las siguientes medidas cautelares:... g) Realización de un programa obligatorio de vacunaciones”.*

En este sentido, cabe citar el Decreto 207/2014, de 2 de septiembre, sobre vigilancia y control de la rabia en la Comunidad Autónoma de Extremadura que, en la nueva redacción del artículo 4.1 que introduce el reciente Decreto 113/2025, de 2 de septiembre, establece lo siguiente: *“Cuando la situación sanitaria y los riesgos epidemiológicos así lo requieran, la autoridad competente, con base en lo establecido en el artículo 8 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, podrá ampliar a los gatos y hurones y a otras especies animales dicha obligación por plazo máximo de dos años, que, de persistir los motivos, podrá ser prorrogado como máximo por otro período bienal, momento a partir del cual de mantenerse la situación sanitaria que hiciera necesario prolongar la vacunación obligatoria esta deberá ser establecida en el presente decreto”.*

En el artículo 4 se determinan las “*condiciones generales*”. Sería más conforme a la adecuada comprensión de la norma añadir a qué se refieren esas condiciones generales (es decir, “*Condiciones generales de la vacunación*”).

El apartado 2 del precepto, 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, de acuerdo con lo establecido la Ley 4/2016. Al respecto, cabe indicar que esta última norma, en su artículo 11, se limita a señalar que “*las obligaciones con respecto a la identificación de los animales de compañía y silvestres en cautividad serán las contempladas en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales*”. En consecuencia, la remisión que el precepto recoge debería realizarse a la norma estatal, es decir, a la Ley 7/2023, de 28 de marzo, cuyo artículo 51, relativo a la “*Identificación de animales de compañía*”, establece lo siguiente:

“1. Los animales de compañía se identificarán individualmente, por un veterinario o veterinaria habilitada, mediante un sistema y un procedimiento que se desarrollará reglamentariamente, en función de lo que se establezca para cada especie. La identificación inicial de los animales sólo podrá realizarse a nombre de una persona criadora registrada, entidad de protección animal o Administración Pública autorizados, pudiendo realizarse una transmisión posterior a otras personas físicas o jurídicas en los términos contemplados en esta ley.

2. Sin perjuicio de lo anterior, serán obligatoriamente objeto de identificación, mediante microchip, los perros, gatos y hurones, así como las aves, que serán identificadas mediante anillado desde su nacimiento. La inscripción de todos los animales de compañía se

realizará en el Registro de Animales de Compañía de cada comunidad autónoma.

3. Los animales de compañía que se determinen reglamentariamente y en todo caso perros, gatos y hurones que se utilicen como reproductores por parte de una persona criadora registrada, deberán figurar inscritos como ejemplares reproductores en el Registro de Animales de Compañía”.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, cabe citar la Orden 11/1993, de 12 de enero, de la Consejería de Economía, que regula la identificación animal en la Comunidad de Madrid, cuyo apartado segundo establece que *“todos los animales residentes en la Comunidad de Madrid quedarán identificados y censados en un Registro creado y controlado por la Dirección General de Agricultura y Alimentación de la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid”*, describiendo en sus siguientes apartados el sistema de identificación y registro.

El apartado 3 exige que las vacunas estén autorizadas por la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios, mientras que el apartado 4 contiene la previsión de someter previamente a los animales a un examen de salud.

El apartado 5 obliga a certificar la vacunación mediante la cartilla sanitaria oficial o el pasaporte regulado en el Reglamento de Ejecución (UE) 577/2013 de la Comisión, de 28 de junio de 2013, relativo a los modelos de documentos de identificación para los desplazamientos sin ánimo comercial de perros, gatos y hurones, la elaboración de listas de terceros países y territorios y los requisitos lingüísticos, de formato y de configuración de las declaraciones por las que se certifique el cumplimiento de determinadas condiciones establecidas en el Reglamento (UE) 576/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, ya citado, el cual establece que no deben desplazarse perros, gatos y

hurones a ningún Estado miembro a menos que hayan sido vacunados contra la rabia y sometidos a una prueba de valoración de anticuerpos antirrábicos de manera que se cumplan los requisitos establecidos en dicho Reglamento.

El artículo 5 regula la exención de la vacunación para los perros mayores de tres meses, en los que la aplicación de la vacuna antirrábica pueda comprometer seriamente su estado de salud, si bien, cabe señalar que, en puridad, no se trata de una exención sino de una suspensión de la vacunación, por el tiempo que determine el veterinario oficial o colaborador.

En este sentido se pronuncia, por ejemplo, el artículo 4 de la Orden DRS/1271/2017, de 1 de septiembre, por la que se regula la vacunación antirrábica obligatoria de la especie canina en la Comunidad Autónoma de Aragón, y se establece la documentación sanitaria para determinados animales de compañía, a cuyo tenor “1. *Con carácter previo a la vacunación se realizará, por el veterinario, una exploración clínica del animal, así como un control de la identificación. Si el veterinario que fuese a administrar la vacuna antirrábica detectase en esa exploración clínica, signos evidentes y contras- tables de que la administración de esa vacuna, bajo criterio veterinario, justificado mediante certificación veterinaria oficial, pusiera en riesgo la vida del animal, podrá evitar la inoculación de la misma en ese momento, sin que ello suponga la exención de la vacunación del animal, dentro del periodo en que dicho animal deba ser vacunado*”.

El artículo 6 incorpora como obligaciones de los veterinarios oficiales o colaboradores, no sólo llevar un archivo físico o electrónico de las fichas clínicas de los animales que hayan sido vacunados, sino también comunicar a la dirección general competente en materia de sanidad y protección animal todos los casos de enfermedades de

declaración obligatoria, de conformidad con los artículos 18 y 24 de la Ley 8/2003, partiendo de lo establecido en el artículo 5 de la misma Ley, que recoge la obligación de toda persona física o jurídica de comunicar a la autoridad competente todos los focos de que tenga conocimiento de enfermedades de carácter epizootico, cualquier proceso patológico, que, aun no reuniendo las características mencionadas, ocasione la sospecha de ser una enfermedad de las incluidas en las listas de enfermedades de declaración obligatoria, así como, por último, todos aquellos hechos o actividades que supongan una sospecha de riesgo y grave peligro para la salud humana.

En este ámbito, cabe citar la aplicación como norma básica del Real Decreto 779/2023, de 10 de octubre, por el que se establece la comunicación de enfermedades de los animales de declaración obligatoria y se regula su notificación.

Finalmente, el artículo 7 se refiere a las infracciones y sanciones, con una mera remisión a las leyes 4/2016 (artículos 20 a 23), 8/2003 (artículos 82 a 91) y 7/2023 (artículos 72 a 79). Compartimos en este punto la observación realizada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y cabe señalar que, de las tres normas de referencia citadas, la ley autonómica no contiene una tipificación y una determinación concreta de infracciones y sanciones, remitiéndose a lo establecido en la Ley 7/2023, mientras que esta última tipifica conductas ajenas al ámbito de la sanidad animal, de modo que la norma de referencia ha de ser solo la Ley 8/2003.

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

La disposición final primera faculta al titular de la consejería competente en materia de Sanidad y Protección Animal, para dictar las resoluciones y adoptar las medidas para la ejecución del decreto,

disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

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

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).

En el artículo 2.1, el término correcto, por razones de concordancia, es “*destinado*” y no “*destinada*”.

Deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería, al consejero o al director general competente en determinada materia, pues, si bien es cierto que dichos términos deben ir en minúscula, es preciso que la materia sobre la que ostentan la competencia se inserte con inicial mayúscula.

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

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de *“Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la vacunación antirrábica de perros, gatos y hurones de la Comunidad de Madrid”*.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 444/25

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid