

En Logroño, a 19 de julio de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia telemática de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz y del Consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios; y presencial de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

37/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto Primero

La Consejería Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Certificado relativo al trámite de consulta previa.
- Resolución de inicio, de 11-10-2021, dictada por la Sra. Directora General de Dependencia, Discapacidad y Mayores.
- Primer borrador del Decreto, de 11-10-2021.
- Memoria justificativa, de 18-10-2021, de la misma Dirección General.
- Diligencia de 20-10-2021, por la que la Secretaría General Técnica de la Consejería declara formado el expediente de elaboración de la disposición general proyectada.
- Resolución, de la misma fecha y órgano, por la que se somete a información pública el anteproyecto de reglamento, publicada en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR), nº 210, de 25-10-2021.
- Segundo borrador, de 25-10-2021.

-Oficios de 25-10-2021 de petición de informes al Colegio Oficial de Veterinarios de La Rioja, a la Federación Riojana de Municipios, a la Consejería de Salud, y a la Consejería de Sostenibilidad.

-Alegaciones formuladas en el curso del trámite de audiencia.

-Certificado expedido el 17-11-2021 por el Sr. Director General de Transparencia y Buen Gobierno, acreditativo de haberse publicado en la página web del Gobierno de La Rioja la apertura de un plazo de información pública referente al anteproyecto reglamentario.

-Informe del Servicio de Ganadería, de la Consejería de Agricultura, de 23-12-2021.

-Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de 18-1-2022.

-Tercer borrador, de 24-5-2022.

-Informes de la Dirección General de Control Presupuestario, de 2-6-2022 y del SOISP, de 6-6-2022.

-Memoria de tramitación, de 13-6-2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Servicios Sociales, que analiza las observaciones y alegaciones formuladas hasta ese momento y que indica los trámites a seguir en adelante.

-Cuarto borrador del texto, de 13-6-2022.

-Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 21-6-2022, en lo sustancial favorable al contenido del Anteproyecto, al que solo realiza observaciones formales.

-Quinto borrador del anteproyecto.

-Memoria final, de 6-7-2022, del Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la Secretaría General Técnica, con el visto bueno del Sr. Secretario General Técnico, que examina las observaciones formuladas por la DG de los Servicios Jurídicos y recapitula todos los trámites desarrollados hasta ese momento.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 9 de julio de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el 11 de julio de 2022, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 11 de julio de 2022, procedió, en nombre

de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. El art. 11.c) LCCR'01 (Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja) determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) RCCR'02 (Reglamento de la Ley citada, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

Pues bien, la norma sometida a nuestra consideración pretende aprobar el Reglamento de desarrollo de una Ley autonómica, la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja (en lo sucesivo, LPAR), cuya DF Segunda *“faculta al Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para el desarrollo, aplicación y cumplimiento de la presente ley”*. Por ese motivo, la intervención del Consejo Consultivo resulta aquí preceptiva.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR'01 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1. La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR (Ley de la CAR 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR) en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 30 de enero.

2. Consulta previa.

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que

tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la APCAR (Administración pública de la CAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del art. 133.1 LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el caso presente, esta iniciativa reglamentaria fue sometida a consulta previa entre los días 27-5-2021 y 18-6-2021 mediante la publicación correspondiente en la página web del Gobierno de La Rioja, conforme acredita el certificado expedido el 22-6-2021 por la Sra. Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, que señala que, durante ese plazo, no se recibió comentario u observación alguna.

3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 11-10-2021, fue dictada, tal como permite el art. 33.2 LFAR, por la Sra. Directora General de Dependencia, Discapacidad y Mayores, órgano que resulta competente *ratione materiae* de conformidad con el art. 7.2.4.b) y 7.2.4.l) del Decreto 44/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, conforme al cual entra dentro del ámbito de atribuciones materiales de dicha Dirección General la *“elaboración de programas dirigidos a la prevención de las situaciones de dependencia y discapacidad”* y *“al fomento y mantenimiento de la Autonomía Personal”*.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 11-10-2021 satisface adecuadamente los requisitos exigidos por el precepto transcrito.

4. Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y estudio económico.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.”

El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.

Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

2. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

En este caso, la Resolución de inicio va acompañada de un primer borrador de la norma proyectada y de una Memoria justificativa, de 18-10-2021, que aborda de modo suficiente los extremos requeridos por el precitado art. 34.

En particular, sobre los efectos económicos de la norma proyectada, la Memoria justificativa calcula el impacto presupuestario en 1.000 euros, teniendo en cuenta el coste anual, a precios de mercado, de “20 tarjetas” que habrán de ser entregadas a las personas usuarias de los perros de asistencia y de otros tantos “dispositivos de identificación” que han de ser colocados en los propios perros. Y, ciertamente, a la vista del contenido del reglamento proyectado, no parece que éste sea susceptible de generar mayores gastos.

Por lo demás, este mismo parecer es compartido por la Dirección General de Control Presupuestario, que, mediante informe de 2-6-2022, “entiende suficientemente motivada la tramitación de este anteproyecto de Decreto, del que se estima un impacto en el déficit público y regla de gasto por importe de 1.000 euros anuales”.

5. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 20-10-2021.

6. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) El art. 133. 2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

C) Sobre la manera en que haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

-Una, que podría denominarse audiencia *pública*, o *general*: “*la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados...*”.

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia *corporativa*: “*Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto*”.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la *audiencia pública* (“*la Dirección General competente... publicará...*”), y optativo a la *audiencia corporativa* (“*Asimismo, podrá también...*”).

D) En este caso, la Consejería actuante sometió el texto a un trámite de audiencia pública o general, abriendo al efecto un plazo de quince días hábiles, según acordó por Resolución de 20-10-2021, que fue publicada, por una parte, en el BOR de 25-10-2021 y, por otra, en la página web del Gobierno de La Rioja (<https://web.larioja.org/participa>), en la que –según ha podido comprobar este Consejo– se hizo accesible el borrador del anteproyecto.

Lo sometido a información pública fue un segundo borrador del texto, fechado el 25-10-2021, y en ese plazo se formularon diversas alegaciones -una de ellas por la fundación CANEM, y otras tres por personas físicas- según se hace constar en el certificado emitido el 17-11-2021 por el Sr. Director General de Transparencia y Buen Gobierno. Dichas alegaciones figuran, además, incorporadas al expediente remitido a este Consejo Consultivo.

E) Además, en lo que sería una manifestación de audiencia corporativa, la Consejería tramitadora, remitió el 25-10-2021 el segundo borrador del texto al Colegio Oficial de Veterinarios de La Rioja.

F) Por todo ello, el trámite de audiencia debe entenderse correctamente cumplimentado.

G) Además, aunque no forme parte en rigor de la fase de información pública y audiencia, cabe añadir aquí que también fue enviado el segundo borrador del texto a las Consejerías (en denominación abreviada) de Salud, Sostenibilidad, y Agricultura. Esta última, a través del Servicio de Ganadería, evacuó un informe de 23-12-2021 con diversas observaciones al texto. Y también al Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad, que propuso varias modificaciones mediante escrito de 16-11-2021, según hace constar la Secretaría General Técnica en su Memoria Final de 6-7-2022.

7. Intervención de las Entidades Locales.

El art. 37 LPAR establece que *“el órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”*.

En este caso, la intervención de las entidades locales en el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha garantizado adecuadamente, pues el 25-10-2021 la Secretaría General Técnica de la Consejería remitió el segundo borrador del texto a la Federación Riojana de Municipios.

8. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Esta fase del procedimiento reglamentario se ha desarrollado del modo que sigue:

B) En primer lugar, la Consejería actuante solicitó la emisión de informe por el Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS).

El art. 50 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, define el CRSS como órgano colegiado de carácter consultivo, que se encuentra integrado por representantes de la Administración autonómica, de las Entidades locales, del movimiento asociativo a través de los representantes de los Consejos sectoriales o foros de participación, de los Sindicatos y Organizaciones empresariales y de los Colegios profesionales de mayor significación en materia de Servicios Sociales.

A su vez, el artículo 51.2.b) de esta misma Ley atribuye al CRSS, entre otras funciones, la de informar los Anteproyectos de Ley y de Decreto en materia de servicios sociales. Asimismo, el mencionado órgano consultivo sectorial, de acuerdo con el artículo 3.1 b-2º) de la norma que lo regula, esto es, el Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, tiene, entre sus funciones, la de informar los Anteproyectos de Decreto en materia de servicios sociales; informe que tiene carácter preceptivo.

En este caso, consta en el expediente la certificación, expedida el 18-1-2022 por la Sra. Secretaria del CRSS, acreditativa de dicho órgano, a cuyos miembros fue remitido el segundo borrador del texto, lo informó favorablemente.

C) El 24-5-2022 fue elaborado un tercer borrador del texto, al que se incorporaron las diversas modificaciones sugeridas hasta esa fecha. Ese tercer borrador debe de haber venido acompañado de una Memoria de la misma fecha, que no consta incorporada al expediente recibido por este Consejo, pero a la que alude el Informe de la Dirección General de Control Presupuestario, al que de seguido se aludirá.

D) En efecto, la precitada Dirección General evacuó el 2-6-2022 el informe al que se ha hecho ya referencia con anterioridad, y en el que comparte las apreciaciones de la Dirección General de Dependencia en torno al previsible impacto presupuestario de la entrada en vigor de la nueva norma reglamentaria.

E) El 6-6-2022, evacuó su informe el Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos; informe que resultaba preceptivo de acuerdo con el art. 4.2 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos, toda vez que la norma proyectada supone la regulación de ciertos procedimientos administrativos. Principalmente, los encaminados a que los propietarios y usuarios de los perros de asistencia obtengan para éstos tal calificación, y para que se proceda a su inscripción en el registro

correspondiente; o los procedimientos para la suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia.

F) Tras la emisión de los Informes del CRSS, la Dirección General de Control Presupuestario y el SOISP, la Secretaría General Técnica elaboró un Informe de tramitación, de 13-6-2022, en el que examinó las distintas alegaciones y observaciones recibidas hasta esa fecha. Adicionalmente, redactó un cuarto borrador, de 13-6-2022, que fue recibido el 15-6-2022 por los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

G) El Servicio Jurídico manifestó su parecer sobre el texto mediante informe de 21-6-2022, en el que sugirió ciertos cambios en el texto, que dieron lugar a un quinto borrador, de 6-7-2022.

Desde luego, en el presente caso se ha garantizado la intervención preceptiva y última de los Servicios Jurídicos requerida por el art. 38.3 LFAR según hemos reiterado en numerosos dictámenes (por todos, D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19).

H) En definitiva, esta fase procedimental se ha desarrollado correctamente, sin perjuicio de que deban incorporarse al expediente tramitado tanto la Memoria de 24-5-2022 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Servicios Sociales, como los diversos Oficios de petición de informe remitidos al SOISP, a la Dirección General de Control Presupuestario, al CRSS y a los Servicios Jurídicos.

9. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez

recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final de tramitación de 6-7-2022, que analiza pormenorizadamente las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en el procedimiento reglamentario, a la que se acompaña un quinto borrador de la disposición proyectada.

10. Recapitulación.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento reglamentario se ha tramitado de manera sustancialmente correcta.

Tercero

Competencia de la CAR, cobertura legal y rango normativo

1. La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

A) Como ya se ha indicado, el reglamento proyectado, en el caso de ser aprobado, desarrollará la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja (LPA), en cuyo procedimiento de elaboración este Consejo, a petición del Parlamento autonómico, emitió el D.27/17.

Procede, por tanto, que nos remitamos ahora a lo expuesto en aquella ocasión en torno a la competencia estatutaria de la CAR para abordar la regulación de esta materia, que resulta sin duda de los títulos contenidos en los apartados 30 y 31 del art. 8.1 EAR '99:

“Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la CAR está provista de títulos competenciales suficientes para regular las diferentes materias objeto de la norma proyectada. Y es que, efectivamente, el EAR '99 atribuye a la CAR, en su arts. 8.1.30 y 8.1.31, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de «asistencia y servicios sociales» y de «desarrollo comunitario; promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de Centros de protección, reinserción y rehabilitación; orientación y planificación familiar».

Este Consejo ya abordó esta cuestión en su dictamen D.10/99, emitido con relación a la que habría de ser la Ley autonómica 1/2000, de 31 de mayo, de Perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual, norma que todavía hoy está vigente, y que la Ley en tramitación –cuyo contenido es, en buena medida, similar- habrá de derogar. Como expusimos en dicho dictamen, la competencia autonómica para regular esta materia resulta de los apartados 30 y 31 del art. 8.1 EAR '99, pues:

«Que todas las cuestiones que son objeto de regulación en el Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración entran dentro de la referida previsión estatutaria es conclusión que resulta de cualquier interpretación lógica del propio tenor literal de esta última. A mayor abundamiento, sin embargo, esta aseveración aparece confirmada por el hecho de que, al amparo de textos estatutarios del mismo tenor literal, han aprobado Leyes de similar contenido otras Comunidades Autónomas.

Todo ello avala suficientemente, a juicio de este Consejo Consultivo, la plena adecuación al ordenamiento jurídico, desde el punto de vista competencial, del texto del Anteproyecto de Ley de Perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual.

Y, desde el punto de vista sustantivo o de fondo, se llega a la misma conclusión, puesto que el texto del Anteproyecto de Ley sometido a nuestro dictamen, no sólo no infringe el Estatuto ni la Constitución, sino que trata de dar cumplimiento al mandato establecido en los artículos 7.2 del primero y 9.2 de la segunda, según el cual -en la redacción del texto constitucional- «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»; y enlaza directamente también con el artículo 49 de la propia Constitución, que obliga a los poderes públicos a realizar una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, amparándolos especialmente para el disfrute de los derechos que se otorgan a todos los ciudadanos».

En el mismo sentido nos pronunciamos en nuestro D.6/02, con ocasión del futuro Decreto 19/2002, de 15 de marzo, sobre Registro y distintivo oficial de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual.

En definitiva, la Ley sometida a nuestra consideración –que regula la utilización de perros de asistencia como medio de integración social de las personas con discapacidad se despliega en un ámbito material de regulación que entra, sin duda, dentro de la competencia autonómica resultante de los títulos competenciales descritos por los citados apartados 30 y 31 del art. 8.1 de nuestro vigente Estatuto de Autonomía (EAR'99).

Por lo demás, numerosas Comunidades Autónomas, amparándose en títulos competenciales semejantes a los enunciados, han aprobado normas en esta materia. A título ilustrativo, pueden citarse: la Ley gallega 10/2003, de 26 de diciembre; la Ley catalana 19/2009, de 26 de noviembre; la Ley foral navarra, 3/2015, de 2 de febrero; o la Ley canaria 3/2017, de 26 de abril”.

B) Por otro lado, la norma legal cuya aprobación se pretende tiene también una nítida proyección procedimental, en la medida en que regulará aspectos de los procedimientos administrativos dirigidos al reconocimiento de la condición de perro de asistencia o a la inscripción en el correspondiente registro administrativo de las resoluciones de reconocimiento, baja y suspensión de esa calificación.

Para la regulación de esos procedimientos, la CAR tiene la competencia que *resulta del art. 8.1.2 EAR'99 “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja”*, que podrá ejercer con respeto a las normas que, sobre procedimiento administrativo común, ha dictado el Estado al amparo del art. 149.1.18ª CE, como hemos señalado en numerosos dictámenes (por todos D.116/18 o D.73/20).

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto pues (como hemos señalado al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo), el legislador autonómico ha dictado la LPAR, cuya DF 2ª faculta expresamente al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley.

Además de esa habilitación genérica, la LPAR reclama un desarrollo reglamentario específico en diversos ámbitos tales como: los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros de adiestramiento de perros de asistencia (art. 5.2); la documentación veterinaria que ha de aportar el usuario o propietario de un perro de asistencia para que a éste se le pueda reconocer tal condición (art. 15.2.c); o el formato del carné que se proporcionará al usuario del perro de asistencia y del distintivo que ha de portar el animal (art. 16.1.b y DF Única). Y, por otra parte, el DF 1ª LPAR determina que *“reglamentariamente se creará el Registro de perros de asistencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, adscrito a la consejería competente en materia de servicios sociales, en el que se inscribirán los datos de las personas usuarias y de los perros de asistencia a los que se reconozca esta condición, la unidad de vinculación, así como las resoluciones de suspensión y pérdida de la misma”*. Y el art. 15.4 señala que el procedimiento de inscripción se regulará también por vía reglamentaria.

En fin, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13, o D.14/17, entre otros), cuando el legislador autonómico ha hecho uso de la competencia estatutaria autonómica mediante la aprobación de una norma con rango de Ley -como aquí sucede- el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

3. En cuanto al rango formal de la norma proyectada, el Decreto del Consejo de Gobierno, es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: *“corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR'99.

Como se ha indicado anteriormente, la DF Segunda de la LPAR faculta *“al Gobierno de La Rioja”* para dictar las disposiciones que requiera el desarrollo reglamentario de la Ley, habilitación general que se complementa con las particulares que hemos referido ya.

En fin, la materia objeto del reglamento cuya aprobación se pretende se encuentra

actualmente regulada por el Decreto 19/2002, de 15 de marzo, sobre registro y distintivo oficial de perros guía acompañantes de personas con discapacidad visual, que el nuevo reglamento vendrá a sustituir, por lo que solo una norma con igual rango jerárquico de Decreto podrá derogarla.

4. Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Observaciones generales.

En términos generales, el texto objeto de este dictamen merece a este Consejo Consultivo un juicio favorable, y, por su contenido, se acomoda correctamente al marco legal establecido por la LPAR. Ello, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se realizan sobre preceptos concretos del Anteproyecto remitido.

2. Observaciones relativas a preceptos concretos.

A) Observación relativa a los arts. 6, *Reconocimiento como centro de adiestramiento de perros de asistencia de La Rioja*; y 7.1, *Registro de los Centros de adiestramiento de perros de asistencia*.

1. Conforme al art. 7.1 del Anteproyecto, los Centros de adiestramiento de perros de asistencia -que son los establecimientos definidos por los arts. 2.c) y 5 LPAR- serán inscritos en un registro administrativo que estará adscrito a la consejería competente en materia de ganadería *“en los términos que se determinen reglamentariamente”*.

Dada la naturaleza reglamentaria de la propia norma en tramitación, a este Consejo se le suscita la duda de si esa remisión a *“los términos que se determinen reglamentariamente”* es intencionada o por el contrario es producto de un error de redacción.

En principio, resulta admisible que un Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno contenga una habilitación para un ulterior desarrollo reglamentario, desarrollo que habría de acometerse por medio de una Orden de Consejero (cfr. Arts. 31.1 LPAR y 42.2 y 46.1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros). No obstante, si este fuera el propósito del redactor del texto, habría de concretarse a qué Consejería (cabalmente, la competente en materia de Ganadería) se pretende conferir esa habilitación.

Por el contrario, si la mención analizada fuera fruto de una equivocación, sería el propio Decreto en tramitación el que habría de especificar, mediante la regulación que se considere conveniente, los *términos* en los que el Registro administrativo de Centros de adiestramiento estará adscrito a la Consejería competente en materia de ganadería.

2. Por lo demás, el art. 7.1 del Anteproyecto prevé la adscripción del nuevo Registro de Centros de adiestramiento al Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA). Esta opción resulta coherente con el hecho de que el art. 2.a) del Reglamento regulador del REGA (el Decreto 36/2005, de 26 de mayo), incluya dentro de la noción de “*explotación ganadera*” a los “*núcleos zoológicos*”; consideración que tienen estos centros de adiestramiento de perros de asistencia, conforme al art. 5.2 LPAR, y según ya advirtió este Consejo Consultivo en su D.27/17.

Por otra parte, el propio art. 4.3 LPAR señala que las competencias atribuidas a la Dirección General competente en materia de Servicios Sociales por los apartados 1º y 2º del propio art. 4 LPAR, se entienden sin perjuicio de las competencias que correspondan a “*otros órganos del Gobierno de La Rioja*” en materia de “*autorizaciones de núcleos zoológicos y en materia de ganadería y de sanidad animal*”.

En fin, aunque el art. 1.3 del precitado Decreto 36/2005 (en la redacción que le dio el 43/2017, de 6 de octubre) dispone que este Reglamento “*no se aplicará a los animales de compañía ni a la fauna silvestre*”, deja a salvo aquellos supuestos en que “*para una determinada especie exista una disposición normativa específica que obligue a su registro*”. Pues bien, en este caso, el Anteproyecto cuya aprobación se pretende constituirá una “*normativa específica*” que obligará al registro de los Centros donde se adiestren perros de asistencia.

Ahora bien, si, como ha quedado dicho, el art. 7 prevé que los Centros de adiestramiento estén inscritos en un Registro adscrito al REGA y a la Consejería competente en materia de ganadería, no parece tener mucho sentido el art. 6 del Anteproyecto, que prevé que la propia Consejería emita “*un informe favorable de las instalaciones y medios del centro de adiestramiento solicitante*”. Si la intención que subyace al art. 6 es que la Consejería competente en materia de ganadería realice un control previo de las condiciones de estos centros, tal control ya va a realizarse mediante el otorgamiento (o denegación), por la propia Consejería competente en materia de ganadería, de la inscripción en el Registro de Centros de adiestramiento.

3. Para concluir, la propia configuración del Registro de Centros de adiestramiento plantea dudas. Si, como se indica en el art. 7.1 del Anteproyecto, lo que se pretende por el redactor del texto es que se trate de un registro administrativo *adscrito* al REGA, parecería más lógico que se constituyera como una Sección diferenciada dentro del REGA, lo que,

en su caso, obligaría a modificar, a través del oportuno procedimiento reglamentario, el ya citado Decreto 36/2005.

B) Observación relativa al art. 8.1, *Inicio del procedimiento.*

El art. 8 del borrador examinado regula el inicio del procedimiento dirigido a la calificación de un perro como perro de asistencia. Ese procedimiento, según la genérica expresión contenida en el art. 8.1, podrá ser iniciado “*a solicitud de las personas interesadas*”.

De manera mucho más precisa, el art. 15.1 LPAR dispone que ese procedimiento se iniciará “*a solicitud del propietario o de la persona usuaria o de quienes suplan o completen su capacidad de obrar en los casos descritos en el artículo 2.k)*”, precepto que, a su vez, define el concepto de “*persona responsable*”.

Por tanto, resultaría preferible acomodar la redacción del art. 8.1 del Anteproyecto a lo previsto por el art. 15.1 LPAR, de modo que la norma reglamentaria establezca, con el mismo grado de concreción que el precepto legal, qué personas están legitimadas para instar el inicio de ese procedimiento.

En este mismo sentido, se llama la atención sobre la remisión que hace el artículo 13.1 del Anteproyecto a “*las personas mencionadas en el artículo 8.1 de este Decreto*”, cuando en realidad, en el art. 8.1 no se menciona más que a las personas interesadas de forma genérica.

C) Observación relativa al art. 8.2, *Inicio del procedimiento.*

El art. 8.2 enumera los documentos que será necesario allegar al procedimiento de reconocimiento de la condición de perro de asistencia. Pues bien, llama la atención que, entre esos documentos, el art. 8.2 no contenga ninguna alusión expresa a la documentación que acredita el cumplimiento de uno de los requisitos materiales que dichos perros han de cumplir de acuerdo con el art. 15.2 LPAR, a saber:

“b) Disponer de identificación electrónica y llevarla en un microchip implantado y normalizado e inscrito en el Registro de Identificación de Animales de Compañía de La Rioja, de conformidad con el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Regulatorio de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) en la Comunidad Autónoma de La Rioja, o normativa que lo sustituya”.

Requisito que, por lo demás, es reiterado por el art. 12.3 del propio Anteproyecto.

Ciertamente, el art. 8.2.e) sí menciona el “*documento relativo a la inscripción del perro en el Registro de identificación de animales de compañía (en Adelante RIAC)*”, pero

debe recordarse que, de acuerdo con el art. 15.2.b) de la LPAR, también debe hallarse inscrito el propio “*microchip implantado y normalizado*”, por lo que la documentación del RIAC debería también comprender -y el art. 8.2.e) explicitarlo así- la relativa al dispositivo electrónico implantado en el animal. Dispositivo, por cierto, al que sí se refiere el art. 17 del Anteproyecto, en el numeral 3 del párrafo dedicado a la primera Sección del Registro de perros de asistencia, que prevé que, en la inscripción registral del perro, se recoja la información referida al “*número de microchip*”.

D) Observaciones relativas al artículo 11, *Resolución*.

1. La remisión que el art. 11.1 realiza a “*las dos secciones del Registro señaladas en el artículo 16*” debe en realidad referirse al art. 17, que es el que -en el quinto borrador del texto- determina cuáles son esas secciones.

2. El art. 11.2, atinente a los perros guía que, a la entrada en vigor del Decreto, ya estén inscritos en el registro de perros guía regulado por el Decreto 19/2002, de 15 de marzo, puede suprimirse, pues se limita a reiterar lo que ya establece la DA Única del propio Anteproyecto.

3. El art. 11.3 establece que “*...los perros guía y demás perros de asistencia existentes a la entrada en vigor del presente Decreto y no inscritos en el Registro de perros guía, habrán de ajustarse a los requisitos exigidos, de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Transitoria única de la Ley*”.

Vaya por delante que, por su condición de norma de Derecho Intertemporal, el contenido del art. 11.3 es más propio de una Disposición Transitoria, por lo que se aconseja sea trasladado a un precepto de esa naturaleza.

Por otra parte, dentro del supuesto fáctico del que parte el art. 11.3 (“*perros guía y demás perros de asistencia existentes a la entrada en vigor del presente Decreto y no inscritos en el Registro*”), pueden darse en realidad dos situaciones distintas: Una, la de los perros existentes y no inscritos *al tiempo de la entrada en vigor de la LPAR*; y otra, la de los perros no existentes a la entrada en vigor de la LPAR pero sí existentes (y no inscritos) cuando se produzca la entrada en vigor del nuevo Decreto.

Respecto de los primeros, nada debería señalar el nuevo Reglamento, pues para ellos ya resultan aplicables las previsiones de la DT Única de la LPAR, que estableció un plazo de seis meses (a día de hoy, ampliamente superado) para que sus propietarios o usuarios de los perros de asistencia procedieran a asegurar el cumplimiento por éstos de los “*requisitos de reconocimiento e identificación*” contemplados por la LPAR.

Por lo que hace a los segundos, carece de sentido que el art. 11.3 del Decreto se remita “a lo dispuesto en la Disposición Transitoria de la Ley”, pues, como decimos, tal DT Única confirió un plazo de seis meses que se contaban desde su entrada en vigor y que, por tanto, está ya sobrepasado con creces a la fecha presente. Parecería más lógico que, en la correspondiente Disposición Transitoria, la norma reglamentaria señalara que los perros guía y demás perros de asistencia existentes a la entrada en vigor del Decreto y a los que no resulte de aplicación lo establecido por la DT Única de la LPAR, deberán adaptarse a los requisitos de reconocimiento e identificación establecidos por la LPAR y por el nuevo Decreto en el plazo de seis meses desde el inicio de la vigencia del Decreto.

4. El art. 11.5 resultaría tal vez más inteligible si comenzara: “En el plazo de los diez días hábiles previos a la fecha en que se cumpla cada año natural desde la fecha de la resolución del reconocimiento de la condición de perro de asistencia...”.

5. Para concluir, nos permitimos recordar que el hecho de que el art. 11 no establezca expresamente el plazo en el que debe resolverse el procedimiento de calificación de un perro como de asistencia (algo que tampoco hace la LPAR), supone que este plazo sea el general de tres meses previsto por el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuestión que ya advirtió este Consejo en su D.27/17 (F. Jco. Quinto.2.E).

E) Observación relativa al artículo 13, *Identificación del perro de asistencia en formación.*

La remisión que el art. 13.1 hace al “artículo 15 de la Ley..., apartados b), c) y d)”, debe en realidad realizarse al artículo 15.2 de la Ley.

Por otra parte, el art. 13.1 alude a “las personas mencionadas en el artículo 8.1”. Al respecto, cabe reiterar aquí lo ya señalado en la observación atinente al art. 8.1 en relación con la falta de concreción de ese precepto reglamentario.

F) Observaciones generales relativas a los artículos 15 a 18.

1. Como consideración general de carácter sistemático, parece claro que los artículos 15 a 18 del nuevo Reglamento habrían de quedar integrados en un nuevo Capítulo, que sería el V.

Todos esos artículos presentan un contenido homogéneo pues regulan los aspectos registrales de la materia objeto del nuevo Reglamento (creación y organización del Registro, actos inscribibles, procedimientos de inscripción...), por lo que deberían englobarse en un Capítulo separado y distinto del Capítulo IV en el que ahora se encuentran incluidos, y que disciplina otras cuestiones.

Cabe recordar aquí que las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de 22-7-2005 del Consejo de Ministros (BOE del 29) disponen que los Capítulos “*deben tener un contenido materialmente homogéneo*” (Apartado nº 23).

En fin, repárese en que, si se procediera del modo aquí sugerido, la distribución del nuevo Reglamento en Capítulos sería plenamente coherente con la descripción del ámbito objetivo del nuevo Decreto contenida en su propio artículo 1º.

2. Por otra parte, el Decreto proyectado, aunque sí regula el “*procedimiento de baja en el registro de perros de asistencia*” (art. 18) no contiene ninguna previsión relativa al procedimiento que haya de tramitarse (ya sea de oficio, ya sea a instancia de parte) para que accedan al Registro las resoluciones de reconocimiento de la condición de perro de asistencia y los datos de las personas usuarias y de sus perros.

Este vacío regulatorio debería subsanarse mediante la incorporación de un artículo que disciplinara esa cuestión, y que debería insertarse entre los actuales arts. 17 y 18.

G) Observación relativa al art. 15.5, *Creación del Registro de perros de asistencia en La Rioja y del Registro auxiliar de perros de asistencia en formación.*

El art. 15.5 prevé la creación de un “*Registro auxiliar de perros de asistencia en formación*”. Sin embargo, la LPAR contempla solamente, sin distinguir entre perros de asistencia o perros en formación, la puesta en funcionamiento de un único Registro: el “*Registro de perros de asistencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja... en el que se inscribirán los datos de las personas usuarias y de los perros de asistencia a los que se reconozca esta condición, la unidad de vinculación, así como las resoluciones de suspensión y pérdida de la misma*” (DA 1ª LPAR).

Por ello, resultaría más acorde a la norma legal supraordenada que las incidencias registrales relativas a los perros en fase de formación se incorporaran, más que a un Registro auxiliar, a una Sección diferenciada del propio Registro de perros de asistencia. Si ello fuera así, debería modificarse también el contenido del actual art. 17 para incluir en él la descripción de esa tercera Sección registral.

H) Observación relativa al artículo 17, *Organización del registro de perros de asistencia.*

El art. 17 debería distribuirse en apartados convenientemente numerados: el 1 (“*El registro se organizará...*”), el 2 (“*En la primera sección...*”) y el 3 (“*En la segunda sección...*”). Las ya citadas Directrices de Técnica Normativa (Apartado 31) indican que “*el artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno*”.

Por otra parte, reiteramos la consideración que acabamos de realizar en relación con el art. 15.5 y con la pertinencia de incluir una tercera Sección registral reservada a los perros de asistencia en formación.

La segunda sección recoge información relativa a la enfermedad o discapacidad de la persona asistida por el perro. Esta circunstancia aconseja que se incluya alguna referencia a que el registro deberá cumplir las medidas de protección de datos personales, según el nivel que corresponda.

I) Observación relativa a la Disposición Adicional Única, *Perros guía ya existentes*.

La cita del art. 14 de la LPAR que contiene esta DA Única es incorrecta y debe corregirse, pues la expedición y entrega del carnet de identificación y del distintivo oficial de perro de asistencia se regulan en el art. 16 de dicha Ley.

CONCLUSIONES

Primera

En la elaboración del Anteproyecto de Decreto se han observado correctamente las normas reguladoras de los procedimientos de aprobación de disposiciones reglamentarias.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal precedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen a preceptos concretos del texto.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz