

En Logroño, a 25 de febrero de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

6/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales en relación con el Proyecto de Decreto sobre Registro y distintivo oficial de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Salud y Servicios Sociales nos remite para dictamen un Proyecto de Decreto sobre el Registro y distintivo oficial de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual, sin que quede constancia expresa en el expediente del centro directivo concreto que ha elaborado el Proyecto, aunque cabe deducir por alguno de los documentos que lo integran que su redacción corresponde a la Dirección General de Servicios Sociales. En el expediente consta que originariamente se elaboró como Proyecto de Orden del

Consejero y se mantiene como Memoria del Centro Gestor el escueto Informe Justificativo realizado para ese Proyecto de Orden; el Informe favorable del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) sobre el Proyecto de Orden; el informe favorable de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, si bien señala que la disposición de carácter general debe adoptar la forma de Decreto, en aplicación de la Disposición Final Tercera de la Ley 1/2000, de 31 de marzo, de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual y los artículos 70 y 71 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como otra sugerencia de índole sustantiva; y, finalmente, el informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sociales en el que sintéticamente se da cuenta del proceso de elaboración del Proyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito del 6 de febrero de 2002, registrado de entrada el 11 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales, remite a este Consejo Consultivo, para su dictamen, el proyecto de Reglamento más arriba referido elaborado por esa Consejería.

Segundo

Mediante escrito de 12 de febrero de 2002, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo o ejecución de la Ley 1/2000, de 31 de marzo, los perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual. Esa misma previsión recoge ahora el art. 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado recientemente por Decreto 8/2002, de 24 de enero,

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como de la procedencia de un *juicio de legalidad*, esto es, de adecuación de lo proyectado en la norma

reglamentaria que se somete a consulta a la Ley que le sirve de cobertura o a la que pretende desarrollar.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Hemos de examinar, en primer lugar, si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Iniciación

No consta expresamente en el expediente remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales qué centro directivo ha elaborado el Proyecto de reglamento como exige el art. 67.1 de la Ley 3/1995. Sin embargo, el Informe del Secretario General Técnico de la Consejería, señala que el Proyecto se ha elaborado a iniciativa de la Dirección General de Servicios Sociales. Como hemos reiterado en otras ocasiones, debiera dejarse constancia expresa de este extremo en estos expedientes.

B) Memoria justificativa

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *«tales propuestas -de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y*

adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma».

En el expediente se incluye un *Informe Justificativo* elaborado en relación al, entonces, Proyecto de *Orden* del Consejero (denominado en el Índice de documentos «*Memoria del Centros Gestor*»), que aunque escueto y breve justifica el fundamento legal del Proyecto de disposición de carácter general en cuanto desarrollo de los arts. 3 y 5 de la Ley 1/2000, de 31 de mayo, de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual, así como señala que en su elaboración ha participado el Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad.

Si bien este Informe justificativo no satisface plenamente todas las exigencias de lo dispuesto en el art. 67.2 de la Ley 3/1995, de acuerdo con la interpretación que hemos hechos en nuestros anteriores dictámenes, entendemos que estas quedan debidamente cumplimentadas con el Informe del Secretario General Técnico. En efecto, en este informe, que se redacta al final del procedimiento de acuerdo con nuestra doctrina reiterada en muy diversos dictámenes, aunque también de manera muy breve, se da cuenta del proceso de elaboración del Proyecto de Decreto, con explicación suficiente de la tramitación como tal Decreto y no como Orden, de acuerdo con la sugerencia de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

C) Estudio económico.

El Informe del Secretario General Técnico justifica su omisión por «*la escasa entidad del gasto que supondría, tanto por lo que se refiere al coste del distintivo en sí, como por el número de distintivos a realizar, por ser escasísimos, por ahora, los perros guía en La Rioja*». Aunque esta razón pueda ser explicable en un caso como el presente, no debe, sin embargo, admitirse como regla general para justificar la no elaboración de la Memoria económica. Téngase en cuenta que, además, se regula el procedimiento para el reconocimiento de la

condición de perro guía, la inscripción/cancelación en el Registro y la propia estructura de éste y estos pueden suponer un gasto que debe estimarse.

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

No es necesaria en este caso, pues, la Ley 1/2000, de 31 de mayo no había sido antes objeto de desarrollo alguno, razón por la que no existían normas reguladoras de esta materia.

D) Audiencia de los interesados

En el Expediente consta que se ha dado trámite de audiencia al Consejo Sectorial de Discapacitados, sin que se haya presentado alegación alguna.

Además de estos trámites exigidos por la precitada Ley 3/1995, hemos de examinar el cumplimiento de aquellos otros exigidos por otras normas o nuestra normativa reguladora.

E) Informe del S.I.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo, informe que el referido precepto señala que se «exigirá» con carácter «previo a su publicación y entrada en vigor» y ello «al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos».*

Como quiera que el Proyecto de Decreto regula, de acuerdo con el art. 3 de la Ley 1/2000, el procedimiento para el reconocimiento de la condición de perro guía, la inscripción en el Registro y su cancelación, éste ha sido informado favorablemente por el SICE, si bien recuerda el cumplimiento de las exigencias derivadas de la legislación de protección de datos de carácter personal.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto se dicta en desarrollo de la Ley 1/2000, de 31 de mayo, de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual, dictada al amparo de las competencias asumidas en el art. 7.2 del Estatuto de Autonomía (obligación de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva) y el art. 8.1.30 (asistencia y servicios sociales), razón por la que éstos son los títulos competenciales que habilitan a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, títulos a los que expresamente nos referimos en nuestro anterior Dictamen 10/1999.

Está, asimismo, habilitado el Gobierno para dictar dicha norma al amparo de la específica previsión establecida en los arts. 3 y 5 de la citada Ley, con independencia de que la Disposición Final Tercera de la misma, establezca una habilitación genérica al Gobierno para el desarrollo y ejecución de la Ley, que éste debe ejercitar en el plazo de seis meses. Este Consejo Consultivo entiende que esta limitación temporal es intrascendente en este caso, al existir y primar la habilitación específica señalada.

Por lo demás, en esos dos preceptos legales se contienen algunos criterios materiales que el Proyecto de Decreto desarrolla y respeta.

En relación con ello, este Consejo Consultivo no puede sino respaldar la observación hecha por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en cuanto que la forma de la disposición general proyectada debía ser la de Decreto, aprobado por el Consejo de Gobierno, y no la de Orden, aprobada por el Consejero.

Sin necesidad, ahora de abordar la cuestión de carácter general de la potestad reglamentaria de los Consejeros, potestad siempre derivada y necesitada de habilitaciones

específicas (legales u otorgadas por el Consejo de Gobierno) cuando el contenido normativo afecte al ámbito externo y no doméstico u organizativo, (doctrina que ya expusimos en nuestros Dictámenes 32/99 y 28/00 entre otros, y que ahora ratificamos), es obvio en este caso, como resulta de la interpretación conjunta de los artículos. 3 y 5 de la Ley 1/2000, de 31 de mayo y de los arts. 23.g) y 70 y 71 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, antes citada que la potestad para dictar normas de desarrollo de una Ley, corresponde, al no existir salvedad específica alguna, al Consejo de Gobierno.

En efecto, el art. 23.g) atribuye al Gobierno *«aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Diputación General (ahora debe entenderse del Parlamento)...en todos los casos en que no esté atribuido al Presidente, Consejeros o Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno»*. Y en el art. 71.1 se establece que las disposiciones administrativas de carácter general emanadas del Consejo de Gobierno, *«adoptarán la forma de Decreto»*. Como quiera que los artículos 3 y 5 se refieren genéricamente al desarrollo reglamentario, sin habilitación específica al Consejero, ha de entenderse que ese desarrollo corresponde, en exclusiva, al Consejo de Gobierno.

Cuarto

Observaciones concretas al articulado

Junto a las consideraciones anteriores relativas al título competencial y a la cobertura legal del proyecto de Reglamento, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones de técnica legislativa:

- En cuanto a la **Exposición de Motivos** del Proyecto, debe mejorarse la redacción. Así «Esta » Ley, debe sustituirse por «*dicha Ley*» y el «*expone*» debe sustituirse por «*establece*» o «*dispone*».

- **Artículo 3:** mejor que hablar de «*se estructura*», puede decirse «*se organiza*» o «*constará*». El «*primer*», debe sustituirse por «*primero*».

- **Artículo 4:** Sustituir «*que se estructura en los siguientes apartados*» por «con los siguientes apartados».

- **Artículo 5:** No parece acertado referirse a «*la persona usuaria vinculada al perro guía*». En todo caso es el perro guía el que esta «*vinculada*» o al servicio de una persona con deficiencia visual. En idéntico sentido debe corregirse el art. 7.2.a) del Proyecto.

En el apartado c) mejorar la redacción de la siguiente manera: «*acreditación del grado de minusvalía visual...*».

- **Artículo 7.1:** Debe suprimirse la alternatividad del/la «*interesado/a*», pues, como hemos señalado en anteriores dictámenes los artículos neutros incluyen indistintamente el género masculino y femenino. La misma corrección debe hacerse en el art. 8, párrafo segundo respecto a «*usuario/a*».

- **Artículo 9:** Mejorar la redacción el párrafo primero en este sentido: «Serán causas de baja del Registro:...

- **Disposición Adicional Única:** Es innecesaria, pues, es obvia.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar el Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, en virtud de la competencia en materia de asistencia y servicios sociales (art. 8.1.30. EAR) así como en la obligación establecida en el art. 7.2 de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva, proyecto que se dicta, además, en desarrollo de la habilitación expresa establecida en los arts. 3 y 5 de la Ley 1/2000, de 31 de mayo.

Segunda

En cuanto al contenido y alcance del Proyecto de Decreto deben tenerse en cuenta las observaciones hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.