

En Logroño, a 22 de mayo de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

27/17

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de la Ley de Perros de asistencia de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite, para dictamen, el citado Proyecto de Ley, en cuyo expediente constan los siguientes documentos:

1. Relativos a la tramitación gubernamental del Anteproyecto de Ley.

-Resolución de inicio del procedimiento, de 25 de febrero de 2016, del Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia.

-Memoria justificativa, de 16 de marzo de 2016, de la Directora General de Servicios Sociales, que examina el “*marco normativo*” en el que se insertaría el texto legal; su “*necesidad*”, su “*estructura*”; los “*principales aspectos que contempla*”; su impacto presupuestario y de género; su “*tabla de vigencias*”; y el “*procedimiento de elaboración*” seguido hasta la fecha de su emisión.

-Informe complementario, del mismo órgano, de 18 de abril de 2016, “*de análisis de simplificación administrativa*”.

-Alegaciones al borrador: i) de la Delegación del Gobierno en La Rioja, de 9 de mayo de 2016; ii) del Servicio de Ganadería de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, de 7 de junio de 2016; iii) de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento y Política Territorial, de 14 de junio de 2016; iv) de la Federación Riojana de Municipios (FRM), de 15 de junio de 2016; de la Fundación ONCE, de 20 de junio de 2016; v) de la asociación ARPA-Autismo Rioja, de 2 de mayo de 2016; vi) del Consejo Sectorial de Personas con discapacidad, sin fecha; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 9 de septiembre de 2016.

-Certificado, expedido por la Secretaria del Consejo Riojano de Servicios Sociales, acreditativo del contenido del informe aprobado por el órgano referido, en su sesión de 21 de junio de 2016, en relación con el borrador de Anteproyecto de Ley que le fue sometido por la Consejería tramitadora del procedimiento.

-Informe, de 2 de noviembre de 2016, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que contiene unas “*Consideraciones generales sobre el Anteproyecto*” (competencia de la Comunidad Autónoma; objeto de la norma; cumplimiento de trámites), y unas “*Consideraciones sobre el texto del Anteproyecto*” que, en lo esencial, resultan favorables al texto, si bien aconsejan introducir en él ciertas modificaciones.

-Memoria final, de 23 de noviembre de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia que examina pormenorizadamente el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, las observaciones formuladas por los distintos Servicios y Entidades consultadas, así como las modificaciones del texto a que éstas dan lugar.

-Finalmente, certificado de 2 de diciembre de 2016, de la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja, y Secretaria de su Consejo, acreditativo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión de esa misma fecha, acordó aprobar el Proyecto de Ley de Perros de Asistencia de La Rioja y dispuso su remisión al Parlamento de La Rioja.

2. Relativos a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley:

-Acuerdo de 9 de diciembre de 2016, de la Mesa del Parlamento de La Rioja, por el que admite a trámite el Proyecto de Ley, ordena su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja (BOPLR) y acuerda la apertura del plazo de presentación de enmiendas, así como su remisión a la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia (BOPLR núm. 79, de 14 de diciembre de 2016, Serie A).

-Enmiendas parciales presentadas por los Grupos Parlamentarios (calificadas por la Mesa de la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia en su sesión de 28 de marzo de 2017 (BOPLR núm. 107, de 30 de marzo, Serie A).

-Acuerdo, de la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, por el que se designó la Ponencia que había de informar el Proyecto de Ley (BOPLR núm. 113, de 18 de abril de 2017, Serie A).

-Informe, de la Ponencia, de 18 de abril de 2017 (BOPLR núm. 115, del día 20, Serie A).

-Dictamen, de la Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, así como Acuerdo de designación del Diputado que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno del Parlamento, ambos de 18 de abril de 2017 (BOPLR núm. 115, de 20 de abril, Serie A).

-Escrito, de 19 de abril de 2017, firmado por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios *Popular, Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos*, por el que instan a la Mesa de la Cámara a solicitar la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley de Perros de Asistencia de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito, firmado y registrado de salida con fecha 21 de abril de 2017; y registrado de entrada en este Consejo el día 26 de abril de 2017; la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito de 19 de abril de 2017, los Grupos Parlamentarios *Popular, Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos* han instado a la Mesa a solicitar la emisión de dictamen del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley de Perros de asistencia de La Rioja.

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento expone, además, que la Mesa del Parlamento, en su sesión de 25 de noviembre de 2016, acordó que, cuando la petición de emisión de informe del Consejo Consultivo fuera suscrita por los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, *“dicha solicitud será remitida directamente por la Presidencia al Consejo Consultivo, sin que sea necesario Acuerdo de la Mesa ni previa audiencia de la Junta de Portavoces”*.

En definitiva, el Parlamento de La Rioja, al amparo de los artículos 102.1, de su Reglamento, y 10.3, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, ha acordado recabar ese dictamen.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de fecha 27 de abril de 2017, registrado de salida el 3 de mayo de 2017, 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

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo “*prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara*”.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de dictamen al Consejo Consultivo, el cual, “*en ningún caso, tendrá carácter vinculante*”.

Además, como hemos señalado, dicha petición de dictamen puede ser formulada directamente por el titular de la Presidencia de la Cámara, sin necesidad de Acuerdo previo de la Mesa, cuando la formulen los Portavoces de todos los Grupos parlamentarios (Acuerdo, de la Mesa, de 25 de noviembre de 2016).

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, “*debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen*”.

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley a la *legalidad* (en rigor, a la normativa comunitaria-europea y a la legislación básica del Estado) y a la *constitucionalidad* (en rigor, al *bloque de la constitucionalidad*, que también incluye, a estos efectos, al Estatuto de Autonomía de La Rioja) vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley.

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su

elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la previa elaboración del Anteproyecto de Ley, del conjunto de trámites establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

Y ello, siquiera sea muy sucintamente, pues el Parlamento ha acordado ya dar curso a la tramitación del Proyecto de Ley, conforme al art. 92 de su Reglamento (RPR), sin que éste haya sido objeto de devolución al Gobierno (art. 95.3 RPR), circunstancia que, como luego diremos, conlleva una virtualidad sanadora de eventuales defectos que hubieran podido producirse en la fase gubernamental de tramitación del Anteproyecto.

1. El artículo 45 de la Ley 8/2003, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Proyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.

2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.

4. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaria General Técnica de la Consejería que inició el expediente.

5. El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Como hemos recordado en dictámenes anteriores (cfr. D.17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.*

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o sea una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el art. 45 de la Ley 8/2003.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la infracción del Derecho Comunitario europeo o de la legislación básica del Estado, la vulneración del *bloque de constitucionalidad* (que incluye, a estos efectos, también al Estatuto de Autonomía) o la posible infracción de derechos fundamentales.

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control previo formal del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar el grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

2. A la luz de lo preceptuado en el art. 45 de la Ley 8/2003 y visto el expediente, podemos afirmar que, en la **fase gubernamental de elaboración del Anteproyecto**, se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente:

A) Resolución de inicio.

El procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 25 de febrero de 2016, del titular de la Consejería competente, la de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 1.1 y 7.1.1,a) del Decreto 25/2015, de 21 de julio, que establece la estructura orgánica de dicha Consejería, preceptos que han de ponerse en relación con el art. 42.1,d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

B) Memoria inicial y Anteproyecto.

Consta en el expediente una Memoria inicial, de 16 de marzo de 2016, de la Directora General de Servicios Sociales, que cumple suficientemente las exigencias previstas por el art. 45.2, en cuanto expresa el marco normativo en que se inserta la norma cuya aprobación se pretende, se pronuncia sobre su oportunidad y sobre la justificación de las medidas propuestas; y detalla las consultas efectuadas en el curso del procedimiento de elaboración del Anteproyecto.

A la Memoria inicial, que incluye una *tabla de vigencias* y un *estudio relativo al impacto de género*, se acompaña, además, un *informe de análisis de simplificación administrativa*, de 18 de abril de 2016.

En cuanto al Anteproyecto que, conforme al art. 45.2 Ley 8/2003, ha de acompañar a la Resolución de inicio, no consta, en la documentación remitida a este Consejo, el primer borrador elaborado, según la Memoria inicial de 16 de marzo de 2016, por la Dirección General de Servicios Sociales (en concreto, por el Servicio de personas con discapacidad y por el Centro de valoración de la discapacidad y dependencia).

Con todo, esta Memoria, fechada en marzo de 2016, informa -según se detallará en un apartado posterior- de que este primer borrador había sido remitido previamente al Consejo Sectorial para personas con discapacidad, que formuló varias alegaciones, las cuales fueron parcialmente acogidas por la Dirección General de Servicios Sociales. Por otra parte, la Consejería presentó también el borrador al Consejo Riojano de Servicios Sociales en la sesión de este órgano de 21 de diciembre de 2016.

Por ello, no puede dudarse de que la Resolución de inicio estuvo acompañada, como exige el art. 45.2 Ley 8/2003, de un Anteproyecto.

Esto dicho, si el Parlamento de La Rioja lo tiene por conveniente para el mejor ejercicio de sus funciones parlamentarias, puede recabar del Gobierno de La Rioja, tanto los documentos de trabajo como los borradores que fueron redactándose en el curso de la tramitación del Proyecto de Ley (arts. 14 y 41 RPR).

C) Estudio económico.

Respecto del estudio económico del Anteproyecto, exigido por el art. 45.2 de la Ley 8/2003, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma: programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en

diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

En el caso que nos ocupa, la Memoria inicial, de 16 de marzo de 2016, razona que *“el contenido de esta norma y los derechos y obligaciones en ella reconocidos no implican impacto presupuestario”*.

En principio, esta observación parece razonable porque que los únicos gastos que, para la Administración autonómica, podría suponer la entrada en vigor de la Ley serían los motivados por la puesta en funcionamiento del Registro de perros de asistencia (art. 15 del Proyecto) y por la expedición de los títulos contemplados en el art. 16 (carné de identificación, para el usuario del perro de asistencia; y distintivo de identificación de éste); debiendo recordarse que, tanto la existencia del Registro administrativo de perros guía, como la expedición de distintivos oficiales están previstas por los arts. 3 y 5 de la vigente Ley autonómica 1/2000, de 31 de mayo, de Perros Guía acompañantes de personas con deficiencia visual, y por el Decreto 19/2002, de 15 de marzo, sobre Registro y distintivo oficial de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual.

D) Consultas efectuadas.

Como expone la Memoria inicial, la Dirección General de Servicios Sociales elaboró un primer borrador que fue sometido: al Consejo Sectorial de personas con discapacidad, el cual realizó algunas observaciones que fueron parcialmente acogidas; y al Consejo Riojano de Servicios Sociales.

El texto resultante fue objeto de un amplio trámite de audiencia, pues fue remitido a las entidades públicas y privadas enumeradas en los Antecedentes de este dictamen, así como también al Colegio Oficial de Veterinarios de La Rioja, que no realizó alegaciones (al menos, no constan en el expediente enviado a este Consejo).

E) Informes.

En la tramitación del procedimiento, la Consejería recabó diversos informes, que se exponen atendiendo a su fecha de emisión:

-Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales.

En su sesión de 21 de junio de 2016, el Consejo Riojano de Servicios Sociales emitió, por unanimidad, informe en relación con el tercero de los borradores del texto.

El Título V de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, define al Consejo Riojano de Servicios Sociales 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.

El artículo 51.2 a) de esta misma Ley le atribuye, 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-1º) 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 Ley en materia de servicios sociales, informe que tiene carácter preceptivo, y que, efectivamente, se ha emitido.

Así, obra en el expediente administrativo el certificado de la Secretaria de dicho Consejo que recoge cómo, en su sesión de 21 de junio de 2016, el Consejo aprobó, por unanimidad de sus asistentes, el informe al Anteproyecto de Ley. No figura, en el expediente remitido al Consejo Consultivo, el acta de la sesión, que, naturalmente, también puede ser recabada por el Parlamento, si lo tiene por conveniente.

-Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).

La norma proyectada, de aprobarse, habrá de tener rango de Ley y no de disposición administrativa de carácter general. Por este motivo, el informe del SOCE –emitido el 9 de septiembre de 2016- no resultaba preceptivo de acuerdo con el art. 4.1 (*a contrario sensu*) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, que regula las funciones de dicho Servicio.

Pero lo cierto es que la intervención de ese Servicio resultaba muy aconsejable pues el Proyecto regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de perro de asistencia y su inscripción en el Registro administrativo correspondiente (art. 15); la identificación de los perros de asistencia y de las unidades de vinculación que conforman con los usuarios (art. 16); los procedimientos para la suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia (arts. 18 y 19); y ciertos aspectos sobre competencia y procedimiento sancionador en la materia regulada por la ley proyectada (arts. 25 y 26).

-Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de La Rioja.

El art. 39.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), establece que, en los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, la intervención de los

Servicios Jurídicos, que es preceptiva, ha de ser, además, *última*, como hemos recordado reiteradamente (cfr, por todos, nuestro dictamen D.22/07).

Tratándose de la elaboración de Anteproyectos de Leyes, el art. 45.4 de la Ley 8/2003 contiene una previsión que debe interpretarse de manera similar, y que obedece a la misma finalidad: el informe del Servicio Jurídico debe emitirse en la última fase de la tramitación del procedimiento, tras los demás informes preceptivos -y con carácter inmediatamente anterior al de la Secretaría General Técnica-, con el fin de que los Servicios Jurídicos tengan oportunidad de valorar en Derecho todas las observaciones y alegaciones formuladas, tanto en la fase de consultas, como por los distintos Servicios de la Administración.

En el procedimiento de aprobación del Anteproyecto de Ley analizado, por razón de las fechas de emisión del informe del Servicio Jurídico (2 de noviembre de 2016, posterior al resto de alegaciones e informes) parece que esta exigencia se ha satisfecho adecuadamente.

-Informe de la Secretaría General Técnica.

Por último, la Secretaría General Técnica emitió el informe previsto por el art. 45.4. Y, así, obra una Memoria final, de 23 de noviembre de 2016, que evalúa el marco normativo y la justificación de la oportunidad de la norma, su estructura y contenido, las disposiciones a las que afecta, su contenido económico y los trámites seguidos y a seguir para la aprobación del Proyecto de Ley.

Finalmente, el Consejo de Gobierno, en su sesión de 2 de diciembre de 2016, acordó aprobar el Proyecto de Ley y dispuso su remisión al Parlamento de La Rioja.

3. Por todo lo expuesto, puede concluirse que, en la tramitación del Proyecto de Ley, han sido observadas adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 de la citada Ley 8/2003.

En la actualidad, como se ha señalado, el Proyecto de Ley, remitido al Parlamento de La Rioja, se encuentra en curso de tramitación bajo el número 9L/PL-0009.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley

1. Competencia de la CAR.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Proyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del *bloque de constitucionalidad*, hemos de acudir, como antes hemos señalado, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el *bloque de constitucionalidad*, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende.

2. Exposición del contenido del Proyecto.

Con objeto comprender, en una visión panorámica, la materia que es objeto de regulación en el Proyecto y, por tanto, analizada en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regularla, conviene comenzar exponiendo, sintéticamente, el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

A) La **Exposición de motivos** de la norma proyectada comienza señalando que:

“El Estatuto de Autonomía de La Rioja, como norma básica por la que se rige esta Comunidad Autónoma, establece en su artículo 7.2 la obligación de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva. Además, atribuye, en su artículo 8.Uno.apartado 30, a esta Comunidad Autónoma, competencia exclusiva en asistencia y servicios sociales; y, en el apartado 31, entre otras, competencia exclusiva en desarrollo comunitario, promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección”.

Una vez transcrito el contenido de los arts. 9.2 y 14 de la Constitución Española (CE), la Exposición de Motivos señala que, en línea con el principio rector proclamado por el art. 49 CE, numerosas disposiciones normativas, nacionales e internacionales, reconocen, regulan y garantizan los derechos de las personas con discapacidad. Así, el Real Decreto-Legislativo (RD-Leg.) 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido (TR) de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad; la Convención internacional de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006; la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2007.

Pues bien, la Exposición de Motivos del Proyecto recuerda que:

“En aras de garantizar que esa igualdad sea real y efectiva, se publicó en nuestra Comunidad la Ley 1/2000, de 31 de mayo, de Perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual, que pretendía conseguir que las personas con deficiencia visual, que debían valerse de ayudas técnicas, se integrasen en su entorno, evitando que su propia discapacidad o la ayuda de la que se servían constituyese un obstáculo al ejercicio de los derechos que, como ciudadanos, tienen reconocidos y por los que la Administración debe velar.

Actualmente, se han constatado las aptitudes de los perros debidamente adiestrados para promover la autonomía de las personas, no sólo con discapacidad visual, sino también afectadas por otro tipo de discapacidad, a las que estos animales pueden prestar acompañamiento, conducción, ayuda, auxilio y asistencia en su vida cotidiana, colaborando en la eliminación de las barreras a las que estas personas deben enfrentarse diariamente y mejorando sus condiciones de vida, asistenciales, médicas y personales, y, con ello, sus condiciones de igualdad.

Por ello, vistas las nuevas circunstancias y necesidades, y las nuevas técnicas de adiestramiento de estos animales, se constata la necesidad de ampliar la regulación de la utilización de estos perros por personas que presentan otros tipos de discapacidad, no solo visual, y abrir el concepto de perro de asistencia a otras categorías de perros adiestrados de forma especial para prestar auxilio y asistencia para alcanzar su integración, acceder al entorno y llevar a cabo las actividades de la vida diaria”.

B) El Capítulo I (Disposiciones generales, arts. 1 a 5) define el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación; establece las definiciones que emplea, la clasificación de los perros de asistencia, y los órganos competentes para el ejercicio de las competencias previstas por la Ley; y regula los Centros de adiestramiento.

C) El Capítulo II (Derechos y obligaciones, arts. 6 a 14) describe los derechos de los usuarios de los perros de asistencia, singularmente el de acceso al entorno a distintos lugares y espacios (arts. 7, 8, 11 y 12), así como sus límites (arts. 9 y 10). Por otra parte, determina las obligaciones y responsabilidades de los usuarios de perros de asistencia (arts. 13 y 14).

D) El Capítulo III (Reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia, arts. 15 a 20; obligaciones y proyecto individualizado de inserción, arts. 9 y 10) establece los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de perro de asistencia, así como sus efectos y las causas, trámites y efectos de la suspensión y pérdida de esta condición.

E) El Capítulo IV (Régimen sancionador, arts. 21 a 28), contiene el cuadro de infracciones y sanciones en la materia, así como ciertas disposiciones sobre procedimiento sancionador.

F) El Proyecto contiene también: i) tres **Disposiciones Adicionales (DA)**, sobre los Centros de adiestramiento (**DA 1ª**); el reconocimiento de perros de asistencia fuera de la CA de La Rioja (**DA 2ª**); y la realización de campañas informativas sobre la materia por el Gobierno de La Rioja (**DA 3ª**); ii) una **Disposición Transitoria (DT) Única**, atinente a la adecuación a las previsiones de la Ley de los perros guía existentes a su entrada en vigor; iii) una **Disposición Derogatoria (DD) Única**; y iv) tres **Disposiciones Finales (DF)**: La **DF 1ª** prevé la creación de un Registro de perros de asistencia de la CAR; las **DF 2ª, 3ª y 4ª** habilitan al Gobierno para desarrollar reglamentariamente la Ley, reconocer otras enfermedades que posibiliten el acceso al uso de perros de asistencia, así como otras razas caninas que puedan prestar estos servicios; y a actualizar las sanciones pecuniarias; la **DF 5ª** establece que las Corporaciones locales adaptarán sus Ordenanzas, en un año a partir de la entrada en vigor de la Ley; y la **DF 6ª** establece que la Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR).

3. 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.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la

Administración autonómica con los administrados, e incluso de los particulares entre sí, toda vez que establece las condiciones en las que las personas acompañadas de perros de asistencia pueden ejercer su derecho de acceso al entorno a diversos espacios de uso colectivo, tanto de titularidad pública como privada.

Además, en la medida en que la Ley habrá de sustituir a la vigente Ley 1/2000, esa derogación sólo puede producirse mediante una norma del mismo rango. Por otro lado, la norma proyectada tipifica infracciones administrativas a las que anuda las correspondientes sanciones, lo que solo puede hacerse mediante Ley (*ex arts. 25.1 CE, 27.1 y 27.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público, LSP*).

Quinto

Análisis del Proyecto

1. Observaciones generales.

Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, el Proyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el *bloque de constitucionalidad* en el que habrá de integrarse. En suma, merece a este Consejo un juicio general favorable.

2. Observaciones concretas al articulado.

A) Relativas al artículo 2.

El **art. 2.l)** define “*propietario del perro de asistencia*” como la “*persona física o jurídica con capacidad de obrar a quien pertenece legalmente el perro de asistencia*”. Sin embargo, la mención “*con capacidad de obrar*” debe suprimirse, porque, para que una persona sea titular dominical de un bien (en este caso, de un perro de asistencia) es suficiente con que tenga *capacidad jurídica*, esto es, aptitud genérica para ser titular de derechos y obligaciones, aptitud que posee toda persona por el hecho de serlo (en el caso de las personas físicas, por el mero hecho del nacimiento, *cfr. art. 30 Cc*); y, en consecuencia, no es necesario que el propietario tenga, además, *capacidad de obrar*, que es la aptitud para ejercer sus derechos por sí (para las personas físicas, *cfr. arts. 200 y 322 Cc*). Es, por tanto, perfectamente posible que una persona carente de capacidad de obrar o que tenga una capacidad de obrar limitada sea, sin embargo, propietaria de un perro de asistencia. Con mayor precisión, el propio art. 2.k,1º del Proyecto define como “*responsable*” a la persona propietaria del perro “*o bien el padre o la madre de la misma o quien ejerza la tutela legal si aquella es menor de edad, o se encuentra legalmente incapacitada*”.

B) Relativas al artículo 5.

1ª.- El **art. 5** regula los “Centros de adiestramiento” de perros de asistencia. Pues bien, en cuanto a los “requisitos y condiciones que tendrán que cumplir”, el **art. 5.2** dispone que “serán aquellos que se establezcan en la normativa de aplicación”. El precepto resulta, sin embargo, excesivamente genérico e impreciso, dado que omite aludir, no ya a disposición concreta alguna, sino ni siquiera al ámbito material al que se refiera esa “normativa de aplicación”.

Tanto la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en sus alegaciones de 7 de junio de 2016: como la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, en su Memoria de 23 de noviembre de 2016, han advertido que esa *normativa* es la referida a los Núcleos zoológicos, condición que, sin duda, tienen los Centros de adiestramiento.

Efectivamente, de acuerdo con el art. 27.1 de la Ley riojana 5/1995, de 22 de marzo, de Protección animal, las Escuelas de adiestramiento de animales de compañía deben ser declarados Núcleos zoológicos y cumplir las condiciones establecidas, singularmente por los arts. 19 y 27 de la propia Ley 5/1995.

Por lo demás, y sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse también, como disposiciones reguladoras de los Núcleos zoológicos: la Ley estatal 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad animal; el Real Decreto 1082/2009, de 3 de julio, por el que, entre otros, se establecen requisitos de sanidad animal para el movimiento de animales de Núcleos zoológicos; el Real Decreto 1119/1975, de 24 de abril, sobre autorización y registro de Núcleos zoológicos; o la Orden del Ministerio de Agricultura de 28 de julio de 1980, que lo desarrolla.

En definitiva, parece oportuno que el precepto analizado precise que la *normativa* a la que se refiere es la atinente a los Núcleos zoológicos.

2ª.- Por otra parte, si, además de la normativa que resulte aplicable a estos establecimientos en su condición *genérica* de Núcleos zoológicos fuera intención del legislador que el Gobierno autonómico aprobara, por medio de un reglamento, una regulación *específica* para estos Centros, resultaría preferible que la Ley lo estableciera así de modo expreso, debiéndose advertir, en este punto, que la existencia de un desarrollo reglamentario particularizado puede ser razonable, dada la singularidad que cabe suponer a la actividad que se desempeña en estos Centros, encaminada a amaestrar perros que han de prestar servicios a personas con algún tipo discapacidad.

C) Relativas al artículo 8.

El **art. 8** regula el ejercicio del “*derecho de acceso en los transportes públicos de viajeros*”. Como consideración general al precepto, es necesario advertir que las competencias autonómicas en materia de transportes sólo habilitan para legislar respecto de aquellos transportes “*cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del territorio de La Rioja*”, ámbito material en el que la CAR tiene competencia exclusiva; salvo que el transporte que tenga origen y destino en La Rioja, “*discurra sobre infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución*”, en cuyo caso la competencia autonómica es de mera ejecución de la legislación del Estado (art. 11.10 EAR '99), “*sin perjuicio de la ejecución que se reserve el Estado.*”

Por ello, se estima oportuno que el precepto introduzca una mención, con la redacción que se estime bastante, que aclare que su alcance queda limitado al ámbito material de los transportes respecto de los que la CAR tiene competencias exclusivas; como, por lo demás, ya hace el art. 7,p) del Proyecto de Ley, que define, como lugar al que se extiende el derecho de acceso al entorno, los “*transportes públicos de viajeros ... cuando sean competencia de las Administraciones de la CAR*”.

Al respecto, debemos recordar que el legislador estatal ya ha regulado las condiciones básicas de accesibilidad que han de garantizarse en los diferentes medios de transporte. En efecto, el RD-Leg. 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el TR de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (dictado por el Estado al amparo del art. 149.1.1 CE, DF 1ª.1) establece que uno de los ámbitos en los que habrán de aplicarse medidas específicas para garantizar la accesibilidad universal, es el de los transportes (arts. 5.e), 22 y 27 RD-Leg 1/2013).

A partir de ahí, las condiciones básicas de accesibilidad en los distintos medios de transporte (ferroviario, marítimo, por carretera, aéreo...), se determinan pormenorizadamente por el RD 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.

En particular, puede citarse el Anexo IX, apartado 3 (Medidas transversales, Perros-guías y de asistencia) del RD 1544/2007, que dispone que, a salvo de las disposiciones específicas para cada tipo de medio de transporte, “*en todos los vehículos de los servicios de transporte público, serán aceptados los perros-guía y de asistencia debidamente identificados. Viajarán junto a su dueño. Igualmente se permitirá su entrada y estancia en los edificios y dependencias de uso público de aquellos servicios*”.

Por otro lado, en la legislación sectorial reguladora de los diferentes medios de transporte, existen previsiones específicas, encaminadas a garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. Pueden citarse así, a título de ejemplo: el art. 54.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres; los arts. 2,n) y 58.4,b) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector ferroviario; y los arts. 15 y 89 de su Reglamento, aprobado por RD 2387/2004, de 30 de diciembre.

D) Relativas al artículo 13.

El **art. 13** enumera las obligaciones que, para con los perros de asistencia, tienen, entre otros, los usuarios (art. 13.1), los propietarios (art. 13.2) y los adiestradores y agentes de socialización (art. 13.3). El artículo suscita las siguientes consideraciones:

1ª.- El **art. 13.1** impone una serie de obligaciones a “*las personas usuarias*”. El art. 2.j) atribuye la condición de “*persona usuaria*” a quien “*dispone de los servicios y asistencia de un perro*”, de modo que es el uso del perro lo que atribuye esa condición. Ahora bien, como es evidente, un perro de asistencia no sólo puede ser utilizado por personas que tengan una capacidad de obrar plena, sino también por otras que la tengan limitada o inexistente (piénsese en los menores de edad o en las personas incapacitadas *ex* arts. 199 y 200 Cc); y, por ello mismo, el propio art. 2,k,2º recoge la figura de la “*persona responsable*”, que es, a los efectos que nos ocupan, “*la persona usuaria... o bien la persona que ejerza la patria potestad o tutela legal sobre la misma, si aquella es menor de edad o se encuentra legalmente incapacitada*”. En definitiva, el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el art. 13.1 ha de pesar, en rigor, sobre la persona usuaria o sobre las que, en los casos descritos por el art. 2.k.2º, suplan o completen su capacidad de obrar (padres, tutores, curadores u otros representantes legales).

2ª.- En la enumeración de las obligaciones del usuario, parece haber una reiteración en los apartados i) y k) del **art. 13.1**, pues ambos describen la misma obligación: “*cumplir y hacer cumplir los principios de respeto, defensa y protección del perro de asistencia*”, obligación que el apartado k) desarrolla con más detalle. Procedería, pues, suprimir el apartado 13.1.i) y realizar las correcciones oportunas en la enumeración contenida en el art. 13.1.

3ª.- Parecidas consideraciones a las realizadas sobre las obligaciones de los usuarios (art. 13.1) deben hacerse en relación con las obligaciones de las personas propietarias (**art. 13.2**), porque, en efecto, propietario del perro puede serlo tanto una persona con plena capacidad de obrar como otra sin capacidad o con capacidad limitada. Y así, como resulta de los apartados k.1º) y l) del art. 2, mientras propietario es aquel a quien “*pertenece legalmente el perro de asistencia*”; responsable del cumplimiento de las obligaciones inherentes al mismo es el propietario, “*o bien el padre o madre o quien ejerza la tutela legal*”. Por ello, al igual que hemos señalado antes, debería modificarse el tenor del art.

13.2 con el fin de aclarar que el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el art. 13.2 ha de pesar sobre el propietario o sobre quienes, en los casos descritos por el art. 2.k.1º, suplan o completan su capacidad de obrar.

4ª.- En cuanto al alcance de las obligaciones del propietario del perro de asistencia mientras se encuentre en su posesión, el art. 13.2 dispone que estas son las “*señaladas en los apartados a) y f) del presente artículo*”; sin embargo, no parece que exista razón para exonerar al propietario del perro (y, además, poseedor) de otras obligaciones establecidas por el art. 13.1, como, por ejemplo: la de garantizar que el perro cumple las exigencias higiénico sanitarias (ap. b); la de respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos (ap. c); las de cumplir las exigencias de respeto, buen trato, defensa y protección del animal (aps. i y k); o las de comunicar la desaparición del perro a la Policía local o a cualquier órgano competente en el Municipio (ap. i).

5ª.- El **art. 13.3** atribuye las obligaciones del apartado 13.1 a “*las personas adiestradoras y los agentes de socialización*”, mientras “*los perros propiedad del Centro de adiestramiento*” estén en periodo de “*socialización, adiestramiento, preparación, adaptación final y reeducación de los animales.*”

Pues bien, con su actual redacción, el art. 13.3 sólo puede interpretarse en el sentido de que el Centro de adiestramiento, como tal, no asumiría ninguna responsabilidad u obligación, sino que éstas se imputan, en exclusiva, a los adiestradores o agentes de socialización; figuras definidas en el art. 2.a) y 2.b), y que pueden ser, por ejemplo, personas contratadas en régimen laboral por el titular del Centro.

Sin embargo, buena parte de las obligaciones contenidas en el art. 13.1 parecen concernir más al Centro de adiestramiento, en tanto que propietario del bien, que al adiestrador o agente de socialización. Así, las de los apartados: a), sobre obligaciones en materia de protección animal, identificación y registro; b), sobre obligaciones higiénico sanitarias; y f), sobre suscripción de póliza de responsabilidad civil.

Otros deberes pueden y deben ser cumplidos por ambos. Singularmente los ya analizados de los apartados 13.1,i) y 13.1,k), sobre cumplir y hacer cumplir las exigencias de respeto, buen trato, defensa y protección animal; o la del apartado 13.1,d), sobre uso del perro sólo para las funciones específicas.

Un tercer grupo parecería afectar más directamente a la responsabilidad del adiestrador o agente socializador, que está en contacto directo con el perro: las de los apartados c), sobre cumplir de normas de higiene y seguridad de las vías y lugares públicos; d), sobre mantener al perro a su lado y con la sujeción necesaria; o g) y h), sobre mantener colocado y visible el distintivo oficial del perro, y exhibir el carné de identificación de la unidad de vinculación.

En definitiva, se sugiere que el art. 13.3 distinga con mayor precisión las obligaciones que han de ser cumplidas por el Centro de adiestramiento; por las personas que, en cada momento, se encarguen de ese adiestramiento o preparación; o por ambos.

E) Relativas al artículo 15.

1ª.- El **art. 15.2** establece los requisitos que ha de satisfacer quien inicia el procedimiento para el reconocimiento de un perro como “de asistencia” y los documentos que acreditan su cumplimiento. A su vez, el **art. 15.3** dispone que “*la documentación exigida en el presente artículo será recabada por el órgano competente en aquellos casos en los que la misma obre o haya sido elaborada por cualquier Administración*”; para añadir a continuación: “*siendo su presentación preceptiva para el interesado en los casos de los párrafos a), c) y d)*” del art. 15.2.

Con esa redacción, el precepto parece contradictorio pues, si los documentos a los que se refieren esos apartados ya obran en poder de una Administración, no se entiende que su presentación por el interesado resulte preceptiva. Debería, por tanto, eliminarse esa contradicción, debiendo recordarse al respecto que, conforme al art. 53.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), el interesado tiene derecho a “*no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones públicas o que hayan sido elaborados por éstas*”. En igual sentido, cfr. art. 28 LPAC'15.

2ª.- El art. 15 no establece el plazo en el que haya de resolverse el procedimiento de reconocimiento de la condición de perro de asistencia, ni el sentido del silencio. Tal omisión no es, en modo alguno, contraria a Derecho pues, ante la inexistencia de normas especiales, serán aplicables a este procedimiento las generales de los arts. 21.3 y 24.1 LPAC'15, que establecen, para los procedimientos administrativos iniciados de oficio, un plazo general de tres meses; y el sentido estimatorio del silencio. No obstante, advertimos esta cuestión por si el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa (art. 9.3 CE), estimara oportuno o preferible regular en el Proyecto de Ley que nos ocupa el plazo en el que haya de resolverse este procedimiento. Al respecto, debe señalarse que el Proyecto en tramitación podría, si tal fuera la voluntad del legislador, establecer un plazo distinto (mayor o menor) al de tres meses; o incluso que excediera del plazo de seis meses establecido por el art. 21.2 LPAC'15, toda vez que la norma, de aprobarse, tendrá rango de Ley.

F) Relativas al artículo 18.

1ª.- El art. 18 regula la suspensión de la condición de perro de asistencia, que puede acordarse por alguna de las causas tipificadas por los **apartados a) a g) del art. 18.1**. Por

su parte, el **art. 18.4** establece los supuestos en los que la suspensión puede levantarse, pero se refiere, en exclusiva, a aquellos casos en los que la suspensión se haya acordado por las causas recogidas en los **apartados a), b) y c) del art. 18.1**, sin establecer previsión alguna para los demás supuestos, los de los **apartados d) a f)**. Debe subsanarse tal omisión y determinarse bajo qué condiciones podría, en esos otros casos, levantarse la suspensión pues, de lo contrario, lo que el art. 18.1 define como supuestos de simple suspensión operarían, en la práctica, como causas de pérdida de la condición de perro de asistencia. A título de ejemplo: la suspensión acordada por caducidad de la revisión veterinaria anual (**art. 18.1.f**), en relación con el **art. 17.3**), parece que debería poder levantarse si se aporta la correspondiente revisión veterinaria; y la suspensión adoptada como medida cautelar en el curso de un procedimiento sancionador en materia de protección animal (**art. 18.1.g**), debería alzarse cuando este procedimiento fuera resuelto, de modo que la medida provisional de suspensión sea sustituida por la definitiva que, en su caso, proceda a la vista del resultado del expediente sancionador.

2ª.- Como consideración adicional al precepto, el **art. 19.4** del Proyecto regula otros supuestos de suspensión provisional de la condición de perros de asistencia, por lo que el **art. 18**, que es el que regula esta figura, debería contener algún tipo de remisión al régimen especial del art. 19.4.

3ª.- Por otra parte, tampoco en el caso del procedimiento de suspensión el Proyecto contiene mención alguna a su plazo de resolución, cuyo transcurso, sin acordarse esa suspensión, acarrearía, en principio, la caducidad del procedimiento (art. 25.1,b LPAC'15).

G) Relativas al artículo 19.

1ª.- El **art. 19.1** establece las causas de pérdida de la condición de perro de asistencia. En particular, el art. 19.1.g) describe la consistente en la *“acreditación definitiva, tras expediente administrativo incoado al efecto, de la irrogación por la persona usuaria de malos tratos al perro, sancionables de acuerdo con la normativa de protección animales aplicable”*. Este Consejo sugiere la conveniencia de extender ese supuesto a aquel otro en el que la acreditación del mal trato al animal se haya producido por virtud de resolución judicial firme del orden penal; resolución que, cabalmente, ha de recoger conductas de mayor gravedad, si cabe, que las que dan lugar a la comisión de una infracción administrativa y que, precisamente por su mayor reprochabilidad, han sido tipificadas como ilícitos penales. Piénsese, singularmente, en los delitos de maltrato animal tipificados por los arts. 337 y 337.bis del vigente Código Penal.

2ª.- Se reproduce aquí la consideración antes efectuada, pues tampoco el Proyecto contempla el plazo en el que haya de resolverse el procedimiento de pérdida de la condición de perro de asistencia.

3ª.- El **art. 19.3** prevé que, en los supuestos señalados en los apartados b) y c) del art. 19.1, no se producirá la pérdida de la condición de perro de asistencia “*mientras no se acredite... la posibilidad de que el perro pueda ser vinculado a otra persona usuaria*”. Sin embargo, no se prevé esta misma consecuencia para otros supuestos del art. 19.1 en los que, *a priori*, también podría darse esa posibilidad de que el perro de asistencia pudiera conformar una nueva unidad de vinculación con otro usuario distinto. Así, los casos de los apartados e), sobre disolución de la unidad de vinculación con la persona usuaria, y g), sobre acreditación de malos tratos causados al animal por el anterior usuario. A este Consejo le cabe la duda de si la diferencia entre unos y otros supuestos responde a un propósito deliberado del Proyecto (lo que respondería a una legítima opción de política legislativa), o si, por el contrario, es fruto de un error u omisión.

H) Relativas al art. 24.

El **art. 24.4**, en materia de infracciones y sanciones, define, a los efectos de la Ley, el concepto de *reincidencia*, y lo hace en términos coincidentes con el vigente art. 29.3.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LSP). Sin embargo, a continuación, recoge el concepto de *reiteración*, que resulta extraño al ámbito normativo del Derecho administrativo sancionador, y que es propio del Derecho penal (cfr, por ejemplo, los arts. 86.4, 90.1 o 92.1 del vigente Código Penal), por lo que debería suprimirse del texto; tanto más, cuanto que el art. 24.3 del Proyecto, con todo acierto, tampoco lo enumera entre los criterios que han de ponderarse para graduar las sanciones, a diferencia de la reincidencia, a la que sí alude.

I) Relativas a los arts. 27 y 28.

De acuerdo con el **art. 27.2** del Proyecto, interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, “*reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviese paralizado durante más de tres meses por causa no imputable al interesado*”. Sucede, sin embargo, que el art. 30.2 LSP establece que ese plazo es de “*un mes*” en lugar de los tres que contempla el texto analizado.

El **art. 28.2** del Proyecto contiene la misma previsión respecto de la reanudación del curso del plazo de prescripción de las sanciones, y, del mismo modo, resulta contradictorio con el correlativo art. 30.3 LSP.

Los arts. 30.2 y 30.3 LSP (que reproducen el tenor de los derogados arts. 132.2 y 133.3 LPAC '92) tienen carácter *básico*, pues han sido dictados por el legislador estatal al amparo de la competencia exclusiva que el Estado tiene para establecer las *bases* del régimen jurídico de las Administraciones públicas (cfr, la DF 14ª LSP), competencias que

se ordenan a garantizar “*a los administrados un tratamiento común ante ellas*”, como explicita el art. 149.1.18ª CE.

Resulta evidente que el ejercicio de la potestad sancionadora se despliega en el seno de las relaciones *externas* que se entablan entre la Administración y los administrados, ámbito donde la competencia básica del Estado es incuestionable (STC 28/2017) y donde el alcance e intensidad de la regulación básica del Estado será mayor al incidir más directamente en la actividad externa de la Administración (STC 50/1999).

Por ello, el Tribunal Constitucional ha recordado reiteradamente, en materia de potestad sancionadora de la Administración, que la regulación de la prescripción por la vieja Ley 30/1992 (cuyo contenido hoy prácticamente reproduce la LSP) se ampara en la competencia del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), pues se orienta “*a garantizar al administrado un tratamiento común ante cualquier Administración pública*” e incluso “*la igualdad básica que también le encomienda al Estado el art. 149.1.1 CE*” (STC 124/2003, y las en ella citadas). En fin, en palabras de la STC 142/2016: “*la prescripción, en cuanto determinante de la extinción de la responsabilidad, debe necesariamente ser objeto de tratamiento unitario*”.

Ello es así tanto más cuando se trata, como es el caso, de establecer disposiciones que precisamente regulan las consecuencias que produce, en el ámbito de la prescripción de las infracciones y sanciones, la paralización de los procedimientos administrativos (sean sancionadores, o de ejecución).

En efecto, repárese en que estas disposiciones forman también parte de las que disciplinan el procedimiento administrativo común y, por ello mismo, participan de la naturaleza de *normas de garantías mínimas* que tales preceptos ostentan (cfr. SSTC 23/1993, 130/2013, 183/2013 o 28/2017, por todas) y cuya regulación se reserva también al Estado, *ex* art. 149.1.18 CE como parte integrante de su competencia para establecer el procedimiento administrativo común (cfr. STC 166/2014, por todas). Este carácter ha sido reiterado, por lo demás, por la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC´15).

Por tanto, los preceptos analizados, no sólo se apartan de la legislación básica del Estado, sino que, además, lo hacen en un sentido que menoscaba las *garantías mínimas* que, para el administrado, reservan las normas del procedimiento administrativo común; y ello porque esos artículos permitirían a la Administración mantener la paralización del procedimiento sancionador o de ejecución durante un periodo de tiempo (tres meses) superior al establecido por la LSP (un mes), sin que ello supusiera la reanudación del curso de los plazos de prescripción de la infracción o la sanción.

En suma, los arts. 27.2 y 28.2 del Proyecto deberían suprimirse por resultar superfluos; o, cuando menos, acomodarse a las previsiones de los arts. 30.2 y 30.3 LSP.

J) Relativas a la Disposición Transitoria Única.

1ª.- La **DT Única** establece que: “*Los perros guía existentes a la entrada en vigor de la Ley que no estuviesen inscritos en el Registro de perros guía, así como los demás perros de asistencia existentes a la entrada en vigor de la presente Ley, deberán adecuarse a los requisitos de reconocimiento e identificación previstos en la presente ley, en el plazo de seis meses siguientes a la entrada en vigor de la norma reglamentaria de desarrollo de la misma, por la que se establezcan las condiciones y requisitos para el reconocimiento de la condición de perro de asistencia y el diseño del distintivo oficial*”. Al mismo tiempo, la **DF 6ª** prevé que la Ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación; y la **DF 2ª** habilita al Gobierno autonómico a dictar disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley.

Pues bien, la **DT Única**, en tanto viene a condicionar la efectividad de la Ley, en los casos señalados, a su desarrollo reglamentario, no puede ser dictaminada favorablemente por este Consejo pues entrañaría el efecto de someter la propia eficacia y fuerza de la Ley (producto de la voluntad del Parlamento, representativo del pueblo de La Rioja, arts. 16.1 y 19.1.a) EAR '99), a la aprobación por el Gobierno de una norma infraordenada a ella (el reglamento), que es jerárquicamente inferior (cfr, arts. 9.3 CE y 47.2 LPAC '15).

Y tal cosa no parece posible, porque los reglamentos ejecutivos deben limitarse a las funciones que les son propias, que (como hemos señalado en otros dictámenes, por todos D.51/01 o 105/10), son las de completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley ya aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la completa actuación administrativa sobre ella. Pero, en ningún caso, los reglamentos pueden operar como presupuesto de *validez* o de *eficacia* de una norma legal.

Cuestión distinta es que el legislador pueda, si lo estima oportuno, establecer un plazo razonable de *vacatio legis*, durante el cual el Gobierno pueda aprobar las disposiciones reglamentarias que permitan una mejor aplicación de la Ley. Pero en el buen entendimiento de que la Ley tiene, *per se*, una fuerza normativa *propia* y *autónoma* que no puede quedar condicionada a una suerte de *intervención habilitante* del Poder Ejecutivo. De este modo, si, transcurrido el plazo de *vacatio legis*, el desarrollo reglamentario no se ha producido mediante la aprobación de las disposiciones correspondientes, la Ley -que necesariamente ha de poseer ya un contenido normativo mínimo y suficiente para regular, en lo esencial, la materia que constituye su objeto (cfr. STC 83/84, por todas)- ha de

entrar, en cualquier caso, en vigor, de modo que sus preceptos sean, en el momento querido por el legislador, de plena e íntegra aplicación.

2ª.- Por lo demás, la **DT Única** atiende a dos situaciones distintas de Derecho transitorio, ambas referidas a los perros “*existentes*” en la actualidad, expresión que parece aludir a animales que, a día de hoy, están *de hecho* prestando servicios de asistencia.

-Una situación es la de los perros guía no inscritos. Esto es, la de los perros que prestan servicios a las personas con discapacidad visual; pero que no están inscritos en el registro administrativo oportuno. Para estos animales, no parece que tenga sentido aplazar la aplicación de la nueva Ley, pues, sobre los perros guía, ya pesaba, con la vigente Ley autonómica 1/2000, la obligación de obtener su reconocimiento, inscribirles en un Registro administrativo, identificarles y someterles a revisiones veterinarias periódicas (arts. 3 a 6 de la Ley). Además, esa legislación tenía ya su oportuno complemento reglamentario, porque el Decreto 19/2002, de 5 de marzo, que se dictó tras la Ley 1/2000, se mantendrá en vigor, en lo que no se oponga o resulte incompatible con la nueva Ley, como reglamento ejecutivo de ésta, hasta que sea derogado o sustituido, en su caso, por una nueva norma reglamentaria.

-Otra situación es la de los perros de asistencia distintos de los perros guía, que, naturalmente, no pueden estar reconocidos e inscritos, pues no estaban contemplados por la Ley 1/2000. De nuevo, tampoco para estos supuestos parece necesario esperar a un ulterior desarrollo reglamentario, pues este no se exige para los perros de asistencia no “*existentes*” a la entrada en vigor de la Ley (esto es, aquellos que comiencen a adiestrarse o amaestrarse con posterioridad), respecto de los cuales esta principiará su vigencia al día siguiente de su publicación, conforme a la DF Sexta.

En definitiva, a juicio de este Consejo, lo adecuado sería establecer un plazo, contado a partir de la entrada en vigor de la Ley, en el que los propietarios y usuarios de los perros de asistencia que actualmente estén prestando servicios han de cumplir las previsiones y obligaciones establecidas por la nueva legislación.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular, mediante Ley, las materias objeto del Proyecto sometido a nuestro dictamen.

Segunda

El Proyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento de Derecho Quinto.2, en relación con preceptos concretos del mismo, singularmente sobre sus arts. 27.2 y 28.2.

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

Joaquín Espert y Pérez-Caballero