



MEMORIA JUSTIFICATIVA Y ECONÓMICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE EL USO DE LOS PERROS DE ASISTENCIA PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ARAGÓN, DE IMPACTO DE GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL, EXPRESIÓN O IDENTIDAD DE GÉNERO, E IMPACTO POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD.

1. NECESIDAD DE PROMULGACIÓN DE LA NORMA.

La Constitución Española, además de propugnar en su artículo 14 la igualdad de todos los españoles, que se extiende al ejercicio y disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna, obliga a los poderes públicos, de acuerdo con el mandato del artículo 9.2 de la misma, a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integran 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, debiendo además, de acuerdo con su artículo 49, realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, prestándole la atención especializada que requieran y amparándoles especialmente para el disfrute de sus derechos.

Conforme la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) y ratificados por España el 23 de noviembre de 2007, para el aseguramiento pleno y en condiciones de igualdad de todos sus derechos, así como la promoción de su dignidad inherente de las personas con discapacidad, es necesario adoptar las medidas necesarias para garantizar su participación plena y efectiva en la sociedad, su autonomía e independencia, igualdad de oportunidades y accesibilidad e interacción con el entorno físico, transportes, información y comunicación o servicios e instalaciones abiertas al público, entre otros. Entre sus medidas se incluyen las que se dirijan a ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público.

En cumplimiento de lo anterior, en el ámbito estatal se aprobaron diversas normas que con posterioridad se armonizaron en el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que garantiza el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de la ciudadanía, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación. En concreto, en su artículo 23.2.c) considera expresamente la asistencia animal entre los distintos apoyos complementarios que son necesarios para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y que, por tanto, deben formar parte de las condiciones básicas de accesibilidad a los diferentes entornos.



Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de acción social, recogidas en el artículo 71 de la Ley Orgánica de 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobó la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón.

Dicha Ley prevé, en su artículo 50, que la Administración de la Comunidad Autónoma promoverá la utilización de perros de asistencia para facilitar la movilidad y autonomía de las personas con discapacidad o que padezcan una enfermedad determinada que requiera de este apoyo, garantizando que se permita su libre acceso a los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, transportes y demás espacios de uso público sin que ello conlleve gasto adicional alguno a dichas personas.

Para asegurar la promoción y utilización de este recurso, dicha norma impone la obligación, en su disposición adicional primera, de que en el plazo de un año tras la entrada en vigor de la Ley, se presente un proyecto de Ley que regule el uso de los perros de asistencia, los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de dicha condición, las diferentes tipologías, así como el reconocimiento de las enfermedades que pueden requerir de este apoyo y la creación de un registro autonómico.

2. INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

Como se ha referido ya en el primero de los apartados de esta Memoria, la promulgación de la norma constituye el desarrollo y concreción de un amplio acervo normativo en materia de discapacidad, que se inicia con la propia Constitución, la cual, en sus artículos 9.2 y 49 contiene un mandato expreso dirigido a los poderes públicos, y tendente a garantizar la integración de aquellos afectados por una discapacidad en la vida económica y social.

Igualmente, y como se ha indicado en el apartado relativo a la necesidad de promulgación de la norma, nuestro Estatuto de Autonomía, cuyo texto vigente está aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, recoge como principio rector de las políticas públicas el de su artículo 25, apartado 1: «Los poderes públicos aragoneses promoverán medidas que garanticen la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidades, así como su participación en la vida de la comunidad». Por su parte, y como ya se ha indicado, el artículo 71 de la Ley establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de acción social.

Los principales aspectos a tener en cuenta en relación a la inserción en el ordenamiento jurídico, descendiendo ya al propio Anteproyecto, son dos: por un lado, la cobertura de una laguna en el ordenamiento jurídico aragonés, máxime si comparamos con el derecho comparado autonómico; y por otro lado, la obligatoriedad legal de su impulso por el Gobierno de Aragón y remisión de un proyecto de Ley sobre la materia a las Cortes de Aragón, en virtud de lo dispuesto por la Disposición adicional primera de la Ley 5/2019, de 21 de marzo.

El primero de tales aspectos, el de la cobertura de una laguna en el ordenamiento jurídico aragonés, se manifiesta en la medida en que, en ocasiones desde fechas bastante anteriores, otras comunidades autónomas ya han dictado normativa específica y extensa en la materia, por lo que el Anteproyecto tiene por objeto suplir esa deficiencia, que colocaba a un sector de la población aragonesa singularmente vulnerable en una situación jurídica más insegura que análogos sectores de otras autonomías. Así, entre otras, Cataluña dictó la Ley 19/2009, de 26



de noviembre, del acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia; Navarra dictó la Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, de deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia; o La Rioja dictó la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja.

El segundo de tales aspectos nos lleva, en primer lugar, a la principal norma con rango legal dictada por la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 5/2019, de 21 de marzo, la cual contiene un artículo, el 49, sobre perros de asistencia, pero no establece una regulación pormenorizada, sino, por el contrario, más bien escueta: «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón promoverá la utilización de perros de asistencia, teniendo en cuenta sus diferentes tipologías, para facilitar la movilidad y autonomía de las personas con discapacidad o que padezcan una enfermedad, como la diabetes, la epilepsia u otras reconocidas reglamentariamente, que requiera de este apoyo, garantizando que se permita su libre acceso, en la forma que se determine, a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, transportes y demás espacios de uso público, sin que ello conlleve gasto adicional alguno a dichas personas». Dicho artículo, sin embargo, constituye un punto de partida para la promulgación de una normativa más amplia en materia de perros de asistencia, punto que la Disposición final primera obliga a desarrollar mediante un proyecto de ley que abarque diferentes aspectos en relación a los mismos, tales como son los de requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de dicha condición, las diferentes tipologías, incluyendo, entre otros, los perros guía, de servicio, los perros de señalización de sonidos o los perros de aviso, así como el reconocimiento de las enfermedades que pueden requerir de este apoyo y la creación de un registro autonómico.

Por tanto, este Anteproyecto tiene por objeto complementar la Ley 5/2019, de 21 de marzo, y desarrollar extensamente una de sus esferas, supliendo una deficiencia del ordenamiento jurídico aragonés.

3. IMPACTO SOCIAL, POR RAZÓN DE GÉNERO Y ORIENTACIÓN SEXUAL, EXPRESIÓN O IDENTIDAD DE GÉNERO.

Mediante el presente Anteproyecto de Ley se pretende promover la utilización de este recurso por parte de aquellas personas, bien con una discapacidad reconocida, bien con un informe médico que acrediten la necesidad de esta asistencia.

Por tanto, su impacto social ha de incidir necesariamente en los sectores de población más desfavorecidos, a los que ha de simplificar y aclarar la utilización de esta asistencia, que hasta ahora no se hallaba regulada y no contaba por ello con un conducto administrativo oficial. Asimismo, se incluyen garantías que aseguren su cumplimiento, cuestión siempre necesaria para su llevanza a la práctica y su no reducción a texto meramente programático, proscribiendo prohibiciones a la entrada de perros de asistencia en lugares de uso público, y estableciendo fuertes sanciones en caso de incumplimiento.

De lo anterior se deriva que el presente anteproyecto de ley, contribuirá a reforzar los derechos y las acciones más habituales en la vida ordinaria de las personas con discapacidad o con un trastorno que haga aconsejable la asistencia canina, y en definitiva, reforzando sus garantías, ha de contribuir a su mejor integración y a su igualdad con el resto de la ciudadanía.



En cuanto al posible impacto de género, ha de partirse de la última Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia del Instituto Nacional de Estadística, la cual arrojaba, en el año 2008, una cifra total de 1.511.300 varones discapacitados, y 2.276.200 mujeres en situación de discapacidad, por lo que una norma dirigida a mejorar indistintamente el desarrollo de actividades diarias de las personas en situación de discapacidad, ha de redundar en mayor medida en reducción de diferencias entre hombres y mujeres, por ser éstas últimas, al fin, destinatarias en mayor medida de las actuaciones. Por último, debido al propio objeto de la norma y a las personas a las que se dirige, carece de impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, ya que afecta a las personas con discapacidad o que sufran determinadas enfermedades, sin importar su orientación sexual o identidad de género.

Por último, no debe dejar de indicarse el haberse cuidado el lenguaje utilizado en el anteproyecto, utilizando para ello el lenguaje inclusivo.

4. IMPACTO POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD.

El objeto de este apartado es evaluar el posible impacto por razón de discapacidad de esta propuesta normativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón que prevé, *«Todos los anteproyectos de Ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Aragón y puedan afectar a personas con discapacidad deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato».*

El presente Anteproyecto de Ley tiene por objeto regular el uso de los perros de asistencia para las personas con discapacidad en Aragón, por lo que el impacto que esta norma pretende se circunscribe a este sector de la población, promocionando y facilitando la movilidad y autonomía de éstas, así como de aquellas que padezcan una enfermedad determinada mediante la asistencia animal como apoyo complementario necesario.

De esta forma se persigue el aseguramiento pleno y en condiciones de igualdad de todos sus derechos, adoptando el uso de perros de asistencia como medida que garantice su participación plena y efectiva en la sociedad, autonomía e independencia, igualdad de oportunidades y accesibilidad e interacción con el entorno físico, transportes, información y comunicación o servicios e instalaciones abiertas al público, entre otros.

Así, se prevé dar un paso más y muy importante de la igualdad formal a la real de las personas con discapacidad regulando, en especial los derechos, en relación al acceso al entorno acompañados de sus perros de asistencia, de las personas usuarias de los mismos, así como sus deberes y los de los adiestradores y agentes de socialización, previendo para garantizar la efectividad y salvaguarda de aquellos un capítulo dedicado a infracciones y sanciones en caso de vulneración de los mismos.



5. ESTIMACIÓN DEL COSTE.

De conformidad con lo establecido en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, deberá ser estimado el coste a que dará lugar el proyecto normativo, así como su forma de financiación.

El procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley sobre el uso de los perros de asistencia para las personas con discapacidad en Aragón, no conlleva gastos para esta Administración, dado que su redacción es efectuada desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

En cuanto al contenido del texto, debe indicarse que la aprobación de la propuesta normativa no conlleva directamente un incremento de gasto, ya que será el desarrollo reglamentario posterior de la misma el que en su caso podrá suponer dicho incremento, por lo que no resulta preceptivo recabar informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, conforme al artículo 13 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020.

6. ELABORACIÓN DE LA NORMA

La presente norma es elaborada e impulsada por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, en virtud de las competencias previstas en el artículo 4 del Decreto 24/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. En su elaboración se han tenido en cuenta los criterios de correcta técnica normativa previstos en las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón.

Los trámites de elaboración del proyecto de Ley, de acuerdo con el artículo 37.6 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, seguirán el itinerario que a continuación se expone, tras la toma en consideración por parte del Consejo de Gobierno:

1. La celebración de un trámite de información pública y remisión del anteproyecto a las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos para un trámite de aportaciones sobre el texto.

2. De forma paralela al anterior, proceso de participación ciudadana conforme lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

3. Finalizados los procesos anteriores, y con un texto normativo, resultado de dichos procesos: informe preceptivo, no vinculante, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

4. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, según el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, en relación con el Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón.



5. Una vez cumplidos dichos trámites, la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales remitirá, de nuevo, el anteproyecto de Ley acompañado de la documentación pertinente, al Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley y su remisión a las Cortes de Aragón para su tramitación, en el caso de considerarlo adecuado.

Todos los anteriores trámites se realizarán con reflejo en el Portal de Transparencia de Aragón, de acuerdo con los criterios señalados en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

**EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL
DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES**

José Antonio Jiménez Jiménez