



Informe nº registro DG-SSJJ: 289 / 2022

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales que ha tenido entrada con fecha 5 de mayo de 2022, sobre el “Anteproyecto de Ley sobre el Uso de los Perros de Asistencia para las personas con Discapacidad en Aragón”, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – Los artículos 2 y 5 del 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, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia para emitir Informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En este caso el informe tiene carácter **preceptivo**, de conformidad con el artículo 37.7 de la Ley 2/2009 y el artículo 5.2.a) del Decreto 169/2018, **y no vinculante**, ya que el órgano sustantivo puede separarse de las conclusiones recogidas en el mismo.

Así, vista la naturaleza del Informe, son de aplicación los artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 29 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

Segundo. – El objeto de este informe es analizar, desde una perspectiva técnico-jurídica, si el Anteproyecto sobre el Uso de los Perros de Asistencia para las personas con Discapacidad en Aragón ha sido elaborado siguiendo el procedimiento previsto legalmente y por los órganos competentes para ello, así como la adecuación de su contenido al ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista competencial como de su relación con otras normas vigentes.

Por ello, primero procede determinar la competencia en cuya virtud el Gobierno de Aragón ha elaborado el citado Anteproyecto sobre el Uso de los Perros de Asistencia para las personas con Discapacidad en Aragón, seguido por la comprobación del cumplimiento del procedimiento previsto para su elaboración, y finalmente el estudio de su contenido desde una perspectiva tanto formal como material.



Tercero. – En lo que respecta al ámbito competencial, hay que partir de la materia concreta que va a ser objeto de regulación. De conformidad con el artículo primero del último borrador del Anteproyecto citado, su objeto concreto es:

- “a) Regular el uso de los perros de asistencia, las diferentes tipologías, requisitos y reconocimiento de dicha condición, así como la actividad de adiestramiento, cuidado y control de estos perros.
- b) Establecer los derechos y obligaciones de las personas usuarias de los perros de asistencia.
- c) Crear el registro de perros de asistencia y unidades de vinculación de Aragón.”

De esto se observa que el Anteproyecto de Ley no sólo tiene por objeto regular en sentido estricto el uso de perros de asistencia, sino que también regula otros aspectos colindantes como la tipología de los caninos destinados a este fin, o los derechos y obligaciones de los usuarios, así como sus aspectos instrumentales como la creación de un registro administrativo o la exigencia de determinadas certificaciones.

Según se observa del último borrador del Anteproyecto, así como de su Memoria justificativa, el título competencial invocado para proceder a regular esta materia es el recogido en el artículo 71.34º del Estatuto de Autonomía de Aragón, modificado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, donde se recoge la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de “*Acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial*”. A juicio de esta Dirección General de Servicios Jurídicos procede citar otros títulos competenciales que también concurren, como el recogido en el artículo 71.37º del Estatuto, relativo a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de “*Políticas de igualdad social, que comprenden el establecimiento de medidas de discriminación positiva, prevención y protección social ante todo tipo de violencia, y, especialmente, la de género*”, ya que partiendo de que la finalidad de la norma es garantizar la movilidad y autonomía personal de las personas con discapacidad que requieran el uso de esta clase de animales, se reconoce un “derecho de acceso al entorno” que prevalece sobre algunas restricciones establecidas con carácter general –como, por ejemplo, la entrada de los perros de asistencia en lugar en los que, en principio, no pueden acceder animales–), o el del artículo 71.30º, relativo a la competencia exclusiva en “*Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución*”, en relación con la regulación de los centros de adiestramiento y su capacitación profesional.



Por lo tanto, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia para regular la materia relativa al uso de los perros de asistencia para las personas con discapacidad en su ámbito territorial.

Cuarto. – En relación con la tramitación del Anteproyecto, partiendo de que el Gobierno de Aragón tiene atribuida la iniciativa legislativa en virtud del artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, el procedimiento de elaboración de las normas de rango legal se regula actualmente en el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón.

No obstante, teniendo en cuenta su Disposición Transitoria Única¹ y la Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley sobre el uso de los perros de asistencia para las personas con discapacidad, de 27 de enero de 2020, la normativa que resulta de aplicación es la regulación anterior, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en su redacción vigente al inicio del procedimiento, es decir, a fecha de 27 de enero de 2020, siendo aplicable por tanto la redacción anterior a la última modificación operada por la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

En otras palabras, el precepto aplicable es el artículo 37 de la Ley 2/2009 vigente a fecha de 20 de enero de 2020, que regulaba lo siguiente:

“Artículo 37. Proyectos de ley.

1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón.
2. La iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.
3. El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo,

¹ <<Los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de este Decreto Legislativo y el texto refundido que se aprueba, se registrarán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos.>>



que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento.

4. En el caso del Derecho foral civil aragonés, los anteproyectos de ley podrán ser elaborados por la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

5. En la elaboración de los anteproyectos de ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno.

6. El titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

7. A continuación, el anteproyecto de ley se someterá a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas.

8. Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.

9. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Gobierno podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado sexto de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón.

10. El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes.”

Así, procede analizar si en la elaboración de este Anteproyecto se ha seguido el procedimiento aplicable y legalmente establecido:

1.- Concreto órgano gubernamental al que le corresponde la iniciativa para la elaboración del Anteproyecto:

El artículo 37.2 de la Ley 2/2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón establece que “*La iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación*”.

El Decreto de 5 de agosto de 2019, por el que modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y asigna competencias a los Departamentos, estableció como uno de los Departamentos de la Administración autonómica aragonesa el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, que de acuerdo con el artículo 11 de este Decreto se le atribuyen todas las competencias atribuidas al anterior Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.



Por otro lado, la estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales se regula actualmente en el Decreto 24/2020, de 26 de febrero. No obstante, hay que tener en cuenta que la elaboración del Anteproyecto se inició el 27 de enero de 2020, cuando se encontraba vigente la anterior regulación, que es el Decreto 316/2015, de 15 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Sin embargo, de conformidad con la Disposición Transitoria Primera del Decreto 24/2020 *“Los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de este Decreto que estén pendientes de Resolución se tramitarán y resolverán por las unidades administrativas que tengan atribuida la competencia conforme a la estructura orgánica del Departamento que se establece en este Decreto”*.

Así, el reglamento aplicable es el Decreto 24/2020, en el que si bien no recoge expresamente la competencia del Departamento en la elaboración de proyectos normativos en materia de sus competencias, resulta aplicable la cláusula residual del artículo 1.h), así como el artículo 2 respecto de la competencia de la Consejera o Consejero en relación con las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico (pues hay que tener en cuenta que el artículo 37.2 de la Ley 2/2009 atribuye la iniciativa al miembro del Gobierno competente por razón de la materia, es decir, al Consejero del Departamento correspondiente –artículo 53.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón-.

Partiendo de que la materia objeto de regulación tiene carácter social, la competencia respecto de la iniciativa le corresponde al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, concretamente a su Consejera.

Así, el 27 de enero de 2020 la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales acordó debidamente y dentro de sus competencias el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley sobre el uso de perros de asistencia para las personas con discapacidad, atribuyendo la elaboración y tramitación de esta propuesta a la Secretaría General Técnica de su Departamento, constando dicha Orden de inicio en el expediente de elaboración del Anteproyecto.

2.- Impulso del procedimiento por el órgano competente:

El artículo 37.3 de la Ley 2/2009 establece que *“El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria*



económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento”.

Como se ha expuesto anteriormente, el impulso de la tramitación fue encargado a la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

Como actuaciones de impulso en este procedimiento normativo por dicho órgano consta en el expediente:

- La elaboración de la 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.
- La elaboración de los borradores del Anteproyecto.
- La celebración de un trámite de información pública y participación ciudadana, así como la remisión del Anteproyecto a los restantes Departamentos para que realizaran alegaciones, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de julio de 2021.
- Elaboración de un informe sobre la valoración de las alegaciones presentadas tanto en el trámite de información pública y participación ciudadana como de la remisión a los demás Departamentos.
- Elaboración del informe preceptivo y no vinculante sobre el Anteproyecto.
- Solicitud de informe preceptivo y no vinculante a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Proceder realizar un breve análisis de cada una de estas actuaciones:

- a) En relación con la “memoria, el estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del anteproyecto, el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se recogen en el mismo, incluyendo una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”, lo primero que se advierte es que el cumplimiento de todos estos trámites se han realizado en un solo documento, de modo que la propia “Memoria” está constituida por seis apartados, relativos concretamente a: 1/Necesidad de promulgación de la norma; 2/Inserción en el ordenamiento jurídico; 3/Impacto social, por razón de género y orientación sexual, expresión o identidad de género; 4/Impacto por razón de discapacidad; 5/Estimación del coste; 6/Elaboración de la norma.



A la fecha de inicio de este procedimiento normativo y atendiendo a la regulación que le resulta aplicable, como se ha expuesto con anterioridad, la Comunidad Autónoma de Aragón no había regulado el contenido concreto que debían recoger las memorias de los Anteproyectos de las disposiciones normativas, o al menos no con el grado de detalle a como se regula ahora en el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, en su artículo 44.

No obstante, esta Dirección General de Servicios Jurídicos considera que en aras a la mejora de la calidad normativa y los principios de buena regulación, que concurren directamente a dotar de una mayor seguridad jurídica al ordenamiento en su conjunto de conformidad con el artículo 9.3 de nuestra Constitución (y que es lo que llevó al legislador autonómico aragonés a dictar la Ley 4/2021, de modificación de la Ley 2/2009, del Presidente y Gobierno de Aragón para introducir estos principios), sería conveniente ampliar el contenido de la memoria.

Así, sin ánimo de ser exhaustivo y a título de ejemplo: en el apartado primero relativo a la “necesidad de promulgación de la norma” la regulación se fundamenta en el principio de igualdad, haciendo referencia a los antecedentes legislativos, tanto estatales como autonómicos, que están encaminados a hacer efectiva esa igualdad en relación con las personas que padecen alguna discapacidad, pero no recoge el porqué es necesaria la promulgación de esta norma en este momento histórico ni la oportunidad de su promulgación, sin explicar porqué las medidas tomadas por la Comunidad Autónoma de Aragón hasta ahora no han sido suficientes para lograr dicha igualdad, integración y autonomía efectiva de las personas con discapacidad, lo que justificaría esta nueva regulación; o en el apartado segundo relativo a la “inserción del ordenamiento jurídico” de la nueva norma, en donde en la memoria se hace referencia a que esta nueva norma constituye una concreción de esos principios antes mencionados de igualdad e inserción, así como el hecho de que a diferencia de otras Comunidades Autónomas la Comunidad Autónoma de Aragón aún no hubiera regulado esta materia, así como que esta norma tiene por objeto complementar la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón, pero sin embargo no se analiza cómo puede influir esta nueva normativa con otra existente y concurrente –como, por ejemplo, la regulación de los animales domésticos, en tanto que precisamente la Ley tiene por objeto el uso de perros de asistencia-, ni tampoco se hace un resumen de las principales novedades introducida por la nueva norma que vengán a innovar el ordenamiento jurídico



aragonés, no indicando las posibles normas que quedan afectadas o, incluso, derogadas; o en el apartado quinto relativo a la “estimación de coste”, en el que esencialmente se recoge que el Anteproyecto no conllevará coste alguno para las arcas aragonesas, no haciendo referencia a ningún posible gasto indirecto –a pesar de la creación de un nuevo registro administrativo, como es el Registro de perros de asistencia de unidades de vinculación, o del otorgamiento por parte de la Administración a las personas usuarias de un carnet identificativo y un distintivo oficial de identificación para los perros de asistencia- ni ninguna referencia al posible impacto que esta nueva norma puede derivar en algunos sectores o colectivos; o, en fin, la memoria tampoco hace una referencia al resultado del trámite de información pública y participación ciudadana, entre otras posibles cuestiones.

- b) En relación con los borradores, en el expediente se recogen dos: el borrador primitivo elaborado y enviado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales al resto de Departamentos y sometido a información y consulta pública; y un segundo borrador, en el que se introdujeron los cambios que se consideraron oportunos respecto del primero tras las correspondientes alegaciones departamentales y tras el trámite de participación ciudadana.
- c) Respecto de la celebración de un trámite de información pública y participación ciudadana, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, concretamente el artículo 15.1.c), relativo a la publicación por parte de las Administraciones Públicas aragonesas de los anteproyectos de ley, entre otros textos normativos, y el artículo 54, relativo al desarrollo de los procesos de deliberación participativa, estableciendo en su apartado quinto que “(...) *los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales (...) incluirán, con carácter general, un proceso de deliberación participativa*”, regulándose en el apartado siguiente las fases de estos procesos (fase de información, de deliberación y de retorno).

Por su parte, en el expediente consta la Resolución de 26 de octubre de 2021 del Secretario General Técnico del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, por la que se somete a información pública el anteproyecto, así como su publicación en el BOA nº 227 de 5 de noviembre de 2021, haciendo accesible a la ciudadanía el anteproyecto de ley en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón a través del correspondiente enlace electrónico.



Por otro lado, también consta en el expediente el Acta taller Participativo de 6 de octubre de 2021, en donde se recoge las diferentes fases del proceso y las propuestas ciudadanas recabadas respecto del Anteproyecto.

Así las cosas, se ha cumplido con el trámite de información pública y participación ciudadana.

- d) Respecto del informe sobre la valoración de las alegaciones presentadas tanto en el trámite de información pública y participación ciudadana como la remisión a los demás Departamentos, consta en el expediente el informe del Secretario General Técnico del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de 25 de abril de 2022 en el que se admiten o rechazan las propuestas y alegaciones realizadas por el resto de Departamentos y las propuestas derivadas del proceso de participación ciudadana.

Hay que recordar que este informe se ha venido exigiendo por el Consejo Consultivo de Aragón, como se observa de su Dictamen nº 195/2020, entre otros. Por ende, también se ha cumplido este trámite.

- e) Y en relación con la elaboración del informe preceptivo y no vinculante sobre el Anteproyecto, también consta en el expediente el Informe de la Secretaría General Técnica de Ciudadanía y Derechos Sociales sobre el citado Anteproyecto, de fecha de 6 de julio de 2021, que consta de 4 epígrafes: 1/Marco jurídico habilitante; 2/ Procedimiento de elaboración; 3/Directrices de técnica normativa; y 4/ Estructura y contenido.

Cumplíndose también, por tanto, este trámite.

3.- Criterios de técnica normativa:

De acuerdo con el artículo 37.5 de la Ley 2/2009, en la elaboración de los anteproyectos de ley deben tenerse en cuenta los criterios de correcta técnica normativa.

Dichos criterios fueron aprobados por el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, y que fueron publicados por la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia.

Las Directrices de Técnica Normativa, a pesar de ser meras recomendaciones e instrucciones, elevan la calidad técnica de las normas en beneficio de la seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 9.3 CE. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática semejante y ayuda a utilizar un lenguaje correcto facilitando su mejor comprensión por los ciudadanos.

En el último apartado de este informe se analiza la aplicación de estos criterios.



4.- Elevación del anteproyecto al Gobierno:

El artículo 37.6 de la Ley 2/2009 establece que *“El titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos”*.

Consta en el expediente el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 14 de julio de 2021, por el que tomó en consideración en Anteproyecto y acordó los trámites del anteproyecto analizado, que son los expuestos con anterioridad, cumpliéndose también con este trámite.

En este caso no se ha hecho aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.9 de la Ley 2/2009: *“Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Gobierno podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado sexto de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón”*.

5.- Informe de los servicios jurídicos:

El artículo 37.7 exige que una vez finalizados los anteriores trámites se recabe informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y demás órganos cuyos informes sean preceptivos.

De acuerdo con ello, la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales solicitó informe con fecha 5 de mayo de 2022 a esta Dirección General, entendiéndose cumplido este trámite cuando se evacúe el presente informe, que como se ha indicado al inicio es **preceptivo** –artículo 5.2.a) del 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- y **no vinculante**.

Por su parte, cabe destacar que en este caso no es preceptivo recabar dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, de conformidad con el artículo 16.1.1) de su Ley 1/2009, de 30 de marzo.



6.- Trámites finales:

Finalmente, los últimos trámites del anteproyecto se recogen en el artículo 37.8 de la Ley 2/2009, que establece que *“Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación”,* y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 10 del mismo artículo 37, en cuya virtud *“El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes”.*

Al respecto, cabe recordar que la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, disponía que *“En el plazo de un año tras la entrada en vigor de esta Ley, se presentará 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, 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”.*

Partiendo del hecho de que la Ley 5/2019 entró en vigor el 10 de julio de 2019, se ha incumplido este mandato legal de presentar el citado proyecto de ley en el plazo de un año, si bien no está prevista ninguna consecuencia jurídica derivada de este incumplimiento.

Quinto. – Antes de proceder a analizar cada uno de los preceptos que constituyen el anteproyecto, procede enmarcar el régimen del uso de perros de asistencia por personas con discapacidad en Aragón.

Como se desprende tanto de la Memoria justificativa como del Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, el punto de partida cabe situarlo en los artículos 1.1, 9.2, 10 y 14 de nuestra Constitución, en donde se propugnan la igualdad del individuo como valor superior, principio y derecho transversal de todo nuestro ordenamiento jurídico, así como el reconocimiento de la dignidad de la persona como fundamento del mismo, teniendo en cuenta por otro lado el principio rector recogido en su artículo 49 respecto del deber de los poderes públicos de proteger e integrar a las personas que padezcan alguna discapacidad sensorial o física, prestándoles una atención especializada y amparándoles en el disfrute de sus derechos en igualdad de condiciones.



Asimismo, también hay que tener presente la normativa internacional, como la Convención Internacional de Naciones Unidas de Nueva York de 13 de diciembre de 2006, sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por nuestro Estado el 21 de abril de 2008, en la que se imponía la obligación de promover, proteger y asegurar en condiciones de igualdad todos los derechos y libertades de las personas con discapacidad, respetando plenamente su dignidad. Entre otras medidas, se establecía la obligación de los Estados firmantes de hacer accesibles las instalaciones, transportes y comunicaciones a las personas con discapacidad para garantizar su autonomía, así como la adopción de medidas efectivas para asegurar la independencia de las personas con discapacidad en el mayor grado posible, siendo una de estas posibles medidas la asistencia mediante personas, animales o dispositivos técnicos.

Por otro lado, también conviene citar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en donde se proclama la dignidad humana y su inviolabilidad, la igualdad ante la ley de todas las personas y la exclusión de toda discriminación. En lo que nos ocupa, también reconoce el derecho de las personas con discapacidad de integrarse en la sociedad de manera efectiva.

De conformidad con lo anterior, en el ámbito estatal se aprobó 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 los efectos de este Anteproyecto, destaca el artículo 23.2.c) del citado Texto Refundido, que 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.

Siguiendo con el bloque de constitucionalidad, y entrando en el ordenamiento jurídico aragonés, también se puede citar el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Aragón que establece que “1. *Los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la ley;* 2. *Los poderes públicos aragoneses*



promoverán las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana”, así como el artículo 25.1 que dice “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”.

En ejercicio de su competencia exclusiva en materia de acción social, la Comunidad Autónoma de Aragón dictó la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón.

De conformidad con el artículo 50 de esta Ley 5/2019, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón debe promover 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.

Este precepto hay que unirlo con la Disposición Adicional Primera de la misma Ley, en donde se establece que en el plazo de un año tras la entrada en vigor de la Ley 5/2019 se debía presentar un proyecto de Ley que regulara 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.

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta otra normativa autonómica que se puede ver influida en el caso de llegar a promulgarse este proyecto de ley, como por ejemplo el régimen de los animales de compañía en la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, u otra normativa como la veterinaria o de animales peligrosos.

En este marco normativo se encuadra el Anteproyecto de Ley sobre el Uso de los Perros de Asistencia para las personas con Discapacidad en Aragón.

Sexto. – Finalmente, proceder a analizar el contenido de cada uno de los preceptos del anteproyecto para observar si se adecúan al ordenamiento jurídico, tanto en la forma como en el fondo.



Atendiendo al segundo borrador, que es el que ha recogido las modificaciones que se han considerado oportunas tras las alegaciones de los restantes Departamentos y el procedimiento de participación ciudadana, el Anteproyecto consta de la siguiente estructura:

Exposición de motivos

CAPÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones preliminares.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2. Remisión normativa.

Artículo 3. Definiciones.

CAPÍTULO I. De los perros de asistencia, unidades de vinculación, centros de adiestramiento y su registro.

SECCIÓN 1ª. De los perros de asistencia y de las unidades de vinculación.

Artículo 4. Clasificación de los perros de asistencia.

Artículo 5. Requisitos y condiciones higiénico sanitarias.

Artículo 6. Identificaciones y acreditaciones.

Artículo 7. Reconocimiento de la condición de perro de asistencia y de la unidad de vinculación.

Artículo 8. Suspensión de la condición de perro de asistencia.

Artículo 9. Pérdida de la condición de perro de asistencia.

SECCIÓN 2ª. De los centros de adiestramiento.

Artículo 10. Centros de adiestramiento.

Artículo 11. Capacitación profesional de la persona adiestradora.

SECCIÓN 3ª. Del registro de los perros de asistencia y de las unidades de vinculación de Aragón.

Artículo 12. Creación del registro de perros de asistencia y unidades de vinculación de Aragón.

CAPÍTULO II. Derechos y obligaciones.

SECCIÓN 1ª. Derechos de las personas usuarias de los perros de asistencia y de sus adiestradores.

Artículo 13. Derechos de acceso al entorno de las personas usuarias.

Artículo 14. Derechos de acceso al entorno de las personas adiestradores y educadores de cachorros de perros en formación para la asistencia.

Artículo 15. Determinación de los lugares y espacios a los que se extiende el derecho de acceso al entorno.

Artículo 16. Ejercicio del derecho de acceso en los medios de transporte terrestre y centros docentes.

Artículo 17. Derecho de acceso de las personas usuarias a su ámbito laboral.

Artículo 18. Derecho de acceso a lugares y espacios privados de uso colectivo.

Artículo 19. Limitaciones del derecho de acceso al entorno.

SECCIÓN 2ª. Obligaciones de las personas usuarias de los perros de asistencia.

Artículo 20. Obligaciones.



1982 – 2022
Aniversario
**Estatuto de
Autonomía de
Aragón**

Artículo 21. Responsabilidad por daños.

CAPÍTULO III. Régimen sancionador.

SECCIÓN 1ª. Infracciones y sanciones.

Artículo 22. Infracciones.

Artículo 23. Sujetos responsables.

Artículo 24. Clasificación de las infracciones.

Artículo 25. Sanciones y su graduación.

Artículo 26. Reincidencia

Artículo 27. Prescripción de las infracciones.

Artículo 28. Prescripción de las sanciones.

SECCIÓN 2ª. Competencia y procedimiento en materia sancionadora.

Artículo 29. Órganos competentes.

Artículo 30. Procedimiento.

Disposición adicional primera. Convenios.

Disposición adicional segunda. Campaña de divulgación y sensibilización ciudadanas.

Disposición derogatoria. Derogación normativa.

Disposición final primera. Otras enfermedades y tipos de perros de asistencia.

Disposición final segunda. Autorización para el desarrollo reglamentario.

Disposición final tercera. Actualización de la póliza de seguro de responsabilidad civil.

Disposición final cuarta. Adaptación de las ordenanzas municipales.

Disposición final quinta. Entrada en vigor.

A) Título del Anteproyecto:

De conformidad con los criterios de técnica normativa. Adecuada referencia al término “anteproyecto” y suficiente concreción de la denominación de la norma.

B) Exposición de motivos:

Primero, de conformidad con el criterio nº 10 de técnica normativa, las palabras “exposición de motivos” deben insertarse en el centro de la línea que encabeza el texto. En el borrador no se recogen estas palabras.

Respecto de su contenido, el criterio nº 11 de técnica normativa indica que la exposición de motivos tiene por objeto explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido y las novedades que introduce. Si bien en el borrador se



parte de los preceptos constitucionales y antecedentes legislativos, no se hace referencia del porqué la Comunidad Autónoma considera oportuno regular el uso de perros de asistencia, ni por qué el uso de tales animales puede ser pertinente para lograr el fin último de la nueva normativa, que es lograr la efectiva igualdad e integración de las personas con discapacidad.

Por otro lado, esta Dirección General de Servicios Jurídicos considera que no procede la inserción del penúltimo párrafo, relativo a la observancia de los principios de buena regulación contenidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, pues como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, en su Fundamento Jurídico 7º.b, de conformidad con los respectivos Estatutos de Autonomía se reconoce la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones, por lo que esos principios de buena regulación de la Ley 39/2015, en cuanto se aplican a la elaboración de anteproyectos de ley, quedan al margen del artículo 149.1.18º de la Constitución, siendo inaplicables a las Comunidades Autónomas por ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

Por lo tanto, procede la eliminación del citado párrafo, a juicio de esta Dirección General.

Por último, se advierte un error formal en el primer párrafo de la exposición de motivos II, al afirmar que “la Ley consta de veintinueve artículos...” cuando en total son treinta, tras la modificación del primer borrador.

El resto del contenido de la exposición de motivos se ajusta a las restantes normas técnicas que le son de aplicación.

C) Parte dispositiva:

Finalmente, se procede a analizar los preceptos de la norma jurídica propuesta, tanto desde la perspectiva formal de las normas técnicas como material de su contenido, destacando los siguientes:

Cuestiones generales.

Se observa que el texto del anteproyecto está dividido en cuatro capítulos (el “preliminar” y los tres siguientes).

De acuerdo con el criterio nº 17 de técnica normativa, si la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el Capítulo I, no en un “Capítulo preliminar”.



El adjetivo preliminar puede emplearse con los Títulos, pero no con los Capítulos, por lo que se aconseja su rectificación, empezando el texto en el “Capítulo I”.

Por otro lado, de conformidad con el criterio nº 18 de técnica normativa, la parte dispositiva en relación con las disposiciones generales se ordenará internamente siguiendo el siguiente orden: a) objeto y finalidad; b) principios; c) definiciones; d) ámbito de aplicación.

No obstante, en el anteproyecto se regula el objeto de la Ley y su ámbito de aplicación en el primer precepto, regulando en el artículo segundo una remisión normativa y en el tercero las definiciones.

Por lo que de acuerdo con ese criterio nº 18 se aconseja que se reestructure el contenido de los dos primeros artículos, recogiendo en el primer artículo el objeto y finalidad de la nueva normativa, en el segundo las definiciones y en el tercero el ámbito de aplicación.

Artículo 2. Remisión normativa.

Este precepto establece que “*Lo no expresamente regulado en esta norma se regirá por la normativa vigente en materia de animales de compañía y en particular, por la regulación específica de la especie canina*”.

Además de lo dicho antes sobre las disposiciones generales, el contenido de este artículo segundo se encuadra mejor en el ámbito de aplicación de la norma, por lo que se aconseja su inclusión en el precepto relativo al “ámbito de aplicación” de la Ley.

Artículo 3. Definiciones.

En el tercer artículo se recogen una serie de definiciones a efectos de esta regulación.

Hay que recordar que esa técnica de insertar unas definiciones iniciales aplicables en lo sucesivo tiene su origen remoto en la práctica contractual inglesa, dentro del sistema del Common Law, que se basa, fundamentalmente, en el principio de libertad de pactos, determinando que sólo la voluntad de las partes, bien expresa o bien implícita, es susceptible de integrar las posibles lagunas u oscuridades que presentaran los diversos contratos.

Con el fin de precisar esa voluntad de las partes se originó la práctica de incluir definiciones en la parte prescriptiva de los contratos, referidas a los términos a los que las partes atribuían mayor relevancia dándose a cada uno de ellos un contenido muy preciso, que no necesariamente tenía que coincidir con el sentido usual que se daba a la palabra o palabras en cuestión, logrando así limitar, e incluso evitar, ambigüedades, lo que a su vez producía el efecto de limitar el



margen de apreciación del juez del Common Law, que reconocía la primacía del principio de libertad de pactos sobre cualquier otro.

El éxito de dicha técnica ha provocado que se trasladara a los textos normativos con los mismos fines de reducir las ambigüedades de los textos legales. En ese sentido, la técnica de las definiciones previas tiene una amplia acogida en el derecho de la Unión Europea y es también utilizada en muchos textos normativos españoles, con independencia de que estén conectados o no con la implementación o desarrollo de normas de la Unión Europea.

La técnica en cuestión puede resultar útil si se aplica adecuadamente en el texto de que se trate. Requiere que se concrete, con la mayor precisión posible, el significado que se atribuye a cada término, que la lista de términos definidos sea suficientemente extensa para comprender los elementos principales del texto de que se trate, que se utilicen los términos en cuestión con rigor a lo largo del correspondiente texto y, por último, que el catálogo de definiciones sea completa en el sentido de que recoja los términos de mayor relevancia dentro del texto de que se trate.

De las definiciones recogidas en el anteproyecto cabe destacar la recogida en el apartado e), relativa al concepto *“Persona propietaria: la persona física o jurídica con capacidad de obrar a quien pertenece legalmente el perro de asistencia”*.

Esta definición debe conectarse con la siguiente, recogida en el apartado f), en donde se define *“Persona responsable del perro de asistencia: persona física o jurídica con capacidad de obrar responsable del cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias del perro de asistencia y demás obligaciones previstas en esta ley. Será la persona propietaria del perro de asistencia, salvo que exista un contrato de cesión del animal, en cuyo caso la responsabilidad recaerá en la persona usuaria o sus representantes legales”*.

De estas definiciones se observa la exigencia de que la persona, física o jurídica, a quien pertenezca el perro de asistencia o sea responsable del mismo deba tener “capacidad de obrar”.

Aunque no se recoja en el anteproyecto expresamente, parece que la intención del órgano competente al redactar el anteproyecto ha sido la de asegurar que en el empleo de estos animales de asistencia haya en todo caso una persona que pueda hacerse cargo de las incidencias que puedan derivarse de tal utilización (es decir, que haya un *responsable* del cuidado del animal y de las obligaciones que conlleva su tenencia), disponiendo para ello de una capacidad de obrar plena a diferencia de, presumiblemente, la capacidad “limitada” de la persona usuaria.



Así parece desprenderse del texto del anteproyecto, al prever la intervención de la “persona propietaria” en los procedimientos de suspensión o pérdida de la condición de perro de asistencia, en su identificación como tal en el Registro de perros de asistencia y, especialmente, en la previsión de que la persona propietaria deba suscribir un seguro de responsabilidad civil cuando, no siendo usuaria, fuere la responsable del perro de asistencia, y siempre que no se haya suscrito un contrato de cesión del perro de asistencia, entre otras obligaciones que se le imponen cuando se encuentre en posesión del perro (y esto sin perjuicio de las obligaciones impuestas a las personas usuarias, de conformidad con el artículo 20 del anteproyecto).

No obstante, ya que estas definiciones se refieren a la capacidad de las personas que estén relacionadas con este tipo de canes (ya sea porque sean usuarias, por ser sus dueñas o para determinar su responsabilidad –entendida no como responsabilidad civil, sino *responsabilidad* en los cuidados del animal y obligaciones impuestas por el proyecto de Ley-), así como al concepto de propiedad, todas instituciones de Derecho Civil, se hace necesario acudir a la normativa civil para determinar si existe alguna contradicción con esta propuesta de regulación.

En primer lugar, hay que advertir la profunda modificación del Código Civil que se llevó a cabo mediante la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Como recoge el preámbulo de esta Ley, el punto de partida se sitúa en la necesidad de garantizar a las personas con discapacidad la capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas en todos los aspectos de la vida y la ratificación de la normativa internacional en esta materia, especialmente la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 –al igual que la finalidad que persigue este anteproyecto-.

Ello llevó a una reforma de nuestro ordenamiento, sentando las bases de un nuevo sistema que sustituye el tradicional en el que predominaba la sustitución en la toma de las decisiones que afectan a las personas con discapacidad por otro sistema basado en el respeto a la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad.

Así, el elemento sobre el que pivota la nueva regulación no es ni la incapacitación de quien no se considera suficientemente capaz, ni la modificación de una capacidad que resulta inherente a la condición de persona humana y, por ello, no



puede modificarse. Las personas con discapacidad son titulares del derecho a la toma de sus propias decisiones, derecho que ha de ser respetado.

La comprensión de las personas con discapacidad como sujetos plenamente capaces, en la doble dimensión de titularidad y ejercicio de sus derechos, ha repercutido también en la idea de responsabilidad, lo que ha llevado el correlativo cambio en el concepto de imputación subjetiva en la responsabilidad civil².

Todo lo anterior se ha expuesto para poner de manifiesto una cierta contradicción entre la actual regulación civil y el texto del anteproyecto, ya que a pesar de que ambas regulaciones están encaminadas a garantizar la igualdad e integración de las personas con discapacidad, en el anteproyecto se sigue haciendo esa distinción entre las personas sin discapacidad, que son las que tienen “capacidad de obrar” (las propietarias de los perros y las responsables, como regla general), y las personas con discapacidad, que son las personas usuarias. Distinción ésta que no se ajusta a la actual regulación civil, en la que todas las personas mayores de edad tienen capacidad por ser inherente a la persona, sin perjuicio de que las personas que padezcan una discapacidad deban estar asistidos por personas que las apoyen en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Por ello, la exigencia de tener “capacidad de obrar” para ser propietario o responsable del perro carece de sentido con la actual regulación civil.

Además, hay que tener en cuenta que la Comunidad Autónoma de Aragón carece de competencia para regular las circunstancias relativas a la propiedad, pues si bien tiene competencia exclusiva respecto de la “*Conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes*”, ex artículo 71.2º del Estatuto de Autonomía de Aragón, la regulación de la propiedad es competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.1.8º de la Constitución³, no pudiendo añadir como requisito para ser propietario tener “capacidad de obrar”.

² << La persona con discapacidad responderá por los daños causados a otros, de acuerdo con el Capítulo II del Título XVI del Libro Cuarto, sin perjuicio de lo establecido en materia de responsabilidad extracontractual respecto a otros posibles responsables.>>

³ <<El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles



Y para el supuesto de que esa “capacidad de obrar” se haya exigido para asegurarse de que en todo caso existe una persona “capaz” que se haga cargo de las responsabilidades inherentes del cuidado de un can, (por si la persona con discapacidad usuaria no puede hacerse cargo), además de lo expuesto en relación con la capacidad de las personas con discapacidad, hay que tener en cuenta, por un lado, que la falta de una “capacidad” para atender las responsabilidades del animal (y hablamos ahora de una ausencia real, material, en la vida diaria, de capacidad, pues como se ha expuesto desde el punto de vista jurídico las personas con discapacidad sí tienen capacidad de obrar) no constituye causa de extinción de un derecho real, como es el derecho de propiedad; y por otro lado también cabe ponerlo en conexión con otra contradicción en el texto del anteproyecto, pues mientras que el artículo 3.f) establece como responsable “*del cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias del perro de asistencia y demás obligaciones previstas en esta ley*” al propietario del perro, como regla general y excepto en los supuestos de cesión –ya que en ese caso sería la persona usuaria-, debiendo tener capacidad de obrar conforme la definición del artículo 3.e) del anteproyecto, el artículo 20.1.b) establece que “*Las personas usuarias de perros de asistencia tienen las siguientes obligaciones: (...) b) Garantizar que el perro cumple las condiciones higiénico-sanitarias establecidas en el artículo 5 y, en general, en la normativa aplicable. (...)*”, para posteriormente recoger en el apartado segundo del mismo artículo 20 que “*La persona propietaria no usuaria del perro de asistencia, si fuere el responsable de éste en los términos del artículo 3.f) deberá cumplir con la obligación prevista en la letra f) del apartado 1 de este artículo. Asimismo, y mientras el perro se encuentre en su posesión, deberá cumplir además las obligaciones del apartado 1, letras a), b), c), e), j) y k) de este artículo*”. Entonces, si la persona usuaria no es propietaria del perro, ¿quién es el responsable de esta obligación? ¿La persona propietaria en los términos del artículo 3.f)? ¿La persona usuaria que, aunque parezca “excluida” por no tener “capacidad de obrar”, es responsable pero sólo cuando le hayan cedido el perro? ¿O ambos, la persona

relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.>>



usuaria y la propietaria, dependiendo de quién esté poseyendo el perro en ese momento?

Por otro lado, la exigencia de que la persona propietaria y la persona responsable (que será, como se ha dicho, y por regla general, la persona propietaria salvo en caso de cesión del animal) requieran capacidad de obrar puede generar problemas en la aplicación de la norma respecto de aquellos supuestos en que el propietario del perro de asistencia carezca jurídicamente de capacidad de obrar de conformidad con la regulación civil. Por ejemplo, un menor que adquiriera un animal por donación o sucesión mortis causa, situación perfectamente posible y no prevista en el texto. Así, siguiendo con el ejemplo y de acuerdo con las definiciones del anteproyecto, un menor no emancipado que padeciera de una discapacidad que cumpliera con los requisitos para disfrutar de un perro de asistencia podría ser “persona usuaria”. En el caso en que civilmente este menor fuera el propietario, de acuerdo con el anteproyecto ¿quién sería el responsable? Porque según el anteproyecto y siguiendo la regla general sería el propietario que debe tener capacidad de obrar, no ocurriendo así en ese caso.

Por todo lo expuesto, a juicio de esta Dirección General de Servicios Jurídicos consideramos que no existe ninguna justificación para que el anteproyecto introduzca el requisito de la “capacidad de obrar” para definir a la persona propietaria y a la persona responsable (ya que, reiteramos, de acuerdo con la vigente regulación civil las personas con discapacidad tienen capacidad, sin perjuicio de que en determinados supuestos deba ser apoyada). Es más, no se observa ninguna justificación para hacer referencia a esa definición de “persona propietaria”, bastando con definir a las “personas usuarias” y las “personas responsables”, indicando que serán responsables las personas usuarias.

Así, partiendo de que las personas con discapacidad tienen capacidad de obrar (sin perjuicio de que deban ser apoyados cuando sea necesario): a) si la persona usuaria es la propietaria civil del perro, sería la responsable en los términos del artículo 3.f) y 20.1.b) del anteproyecto; b) si la persona usuaria no es la propietaria, igualmente será responsable, como ya prevé ese artículo 3.f).

De acuerdo con todo lo expuesto, se propone la supresión del requisito “capacidad de obrar en las definiciones e) y f) del artículo 3 del anteproyecto, o en su defecto la supresión de la definición 3.e) relativa a “persona propietaria”.



Artículo 8. Suspensión de la condición de perro de asistencia.

En el apartado segundo de este artículo se establece que “*La suspensión de la condición de perro de asistencia se acordará previa tramitación del expediente administrativo contradictorio en el que se dará audiencia a la persona usuaria y en su caso, a la persona propietaria del perro o quienes suplan o completen su capacidad de obrar (...)*”.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente respecto de la condición de “persona propietaria”, la redacción de este apartado puede llevar a error en el sentido en que parece que la referencia a las personas que suplan o completen la capacidad de obrar se refieren a la persona propietaria del perro, lo que constituiría una contradicción con la propia definición de “persona propietaria” que recoge la Ley y que exige que tenga capacidad de obrar.

Por ello, se propone que este primer inciso del apartado segundo quede redactado de la siguiente forma: “*La suspensión de la condición de perro de asistencia se acordará previa tramitación del expediente administrativo contradictorio en el que se dará audiencia a la persona usuaria y en su caso a las personas que le presten apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica, y a la persona propietaria del perro si no coincide con la persona usuaria, si se estima necesario. (...)*”

Artículo 9. Pérdida de la condición de perro de asistencia.

En el apartado primero de este precepto, se indica que “El perro de asistencia perderá su condición por cualquiera de los siguientes motivos: (...)”.

A juicio de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, si bien los animales han dejado de tener la condición de “cosas” tras la modificación del Código Civil por la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, reconociéndoles la condición de seres sintientes, los animales no pueden ser titulares de ningún derecho, ya que carecen de capacidad jurídica. Por ello, la referencia a que el perro de asistencia “perderá” su condición da a entender que estos animales tienen el derecho previo de que le sea reconocida la condición de perros de asistencia y la posibilidad de que les sea suprimida tal condición. De modo que proponemos la siguiente redacción alternativa: “La condición de perro de asistencia se perderá por cualquiera de los siguientes motivos: (...)”.

Así mismo, en el apartado segundo se recoge la misma previsión que la recogida en el artículo anterior, al establecer que “*La pérdida de la condición de perro de asistencia, será declarada mediante resolución administrativa dictada por el mismo órgano que resolvió su reconocimiento, previa instrucción, en su caso, del expediente administrativo contradictorio en el que se dará audiencia a la persona*



usuaria y, si procede, a la persona propietaria del perro, o quienes suplan o completen su capacidad de obrar”, por lo que procede realizar la misma recomendación de antes y sugerir como redacción alternativa la siguiente: “La pérdida de la condición de perro de asistencia será declarada mediante resolución administrativa dictada por el mismo órgano que resolvió su reconocimiento, previa instrucción, en su caso, del expediente administrativo contradictorio en el que se dará audiencia a la persona usuaria y en su caso a las personas que le presten apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica, y a la persona propietaria del perro si no coincide con la persona usuaria, si se estima necesario”.

Artículo 24. Clasificación de las infracciones.

En el apartado segundo, letra d) de este artículo se establece que “*Constituyen infracciones leves: (...) d) Aquellas conductas que, sin impedirlo absolutamente, tiendan a dificultar el ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley*”.

Uno de los principios que deben respetar las normas sancionadoras es el principio de tipicidad, debiendo regular de forma precisa y con el máximo grado de detalle aquellas conductas que constituyen la infracción, así como su correspondiente sanción. A juicio de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, esta infracción no cumple este requisito de tipicidad, ya que tal como está redactado el epígrafe no se puede determinar con suficiente precisión cuándo una conducta tiende a dificultar el ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley, pero sin impedir absolutamente su ejercicio.

Por lo que procede una redacción que logre cumplir con ese principio de tipicidad, o en último término su supresión como infracción leve.

Por otro lado, en el apartado tercero, letra f) del mismo artículo 24 se hace una remisión a otros preceptos de la misma ley para determinar unas infracciones graves.

Al respecto cabe traer a colación el criterio nº 47 de técnica normativa, en cuya virtud “*Las remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad*”.

En este sentido, a nuestro juicio ofrecería más claridad al texto si en lugar de la remisión se tipificaran concretamente las conductas que constituyen las correspondientes infracciones graves.



D) Parte final:

En primer lugar, resultan de aplicación el criterio nº 33 de técnica normativa, que establece que *“Deberá utilizarse un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Sólo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que las definen. Las disposiciones adicionales, sin embargo, podrán incorporar las reglas que no puedan situarse en el articulado sin perjudicar su coherencia y unidad interna”*, así como el criterio nº 34, que recoge que *“Deberá utilizarse un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Sólo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que las definen. Las disposiciones adicionales, sin embargo, podrán incorporar las reglas que no puedan situarse en el articulado sin perjudicar su coherencia y unidad interna”*.

Primero, se observa que la parte final del proyecto consta de tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. En relación a su contenido:

Disposición adicional tercera. Adaptación de lugares de trabajo o centros educativos.

Atendiendo a su contenido, consideramos que éste casa con el recogido en el artículo 17 del anteproyecto, relativo al derecho de acceso de las personas usuarias a su ámbito laboral. Así, siguiendo el criterio nº 33 de técnica normativa, no parece que el contenido de la disposición adicional perjudique la coherencia de ese precepto, por lo que a juicio de esta Dirección General de Servicios Jurídicos el contenido de esta Disposición adicional tercera debería integrarse como otro apartado en el artículo 17 del texto.

Finalmente, nos remitimos al criterio nº 40 de técnica normativa, que establece que *“Completadas las disposiciones de la parte final, se agregarán, para la publicación del texto, la fecha y la firma o firmas que correspondan, que serán la del Presidente de la Comunidad Autónoma en las leyes, la del Presidente del Gobierno con refrendo del Consejero o Consejeros proponentes en los decretos, la del Consejero competente en las órdenes departamentales, o de los Consejeros en el caso de órdenes conjuntas, y la del Secretario General Técnico, Director General o Jefe de Servicio que corresponda en las resoluciones”*.



Respecto del resto de preceptos, a juicio de esta Dirección General de Servicios Jurídicos se ajustan a las directrices de técnica normativa y al resto del ordenamiento jurídico.

Es todo cuanto tengo el Honor de informar. Este es mi informe que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

No obstante, el órgano sustantivo decidirá.

Zaragoza, a fecha y firma electrónica

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y
DERECHOS SOCIALES**