



MEMORIA JUSTIFICATIVA FINAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE EL USO DE LOS PERROS DE ASISTENCIA PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ARAGÓN.

Visto el informe, de fecha de 20 de mayo de 2022, del Letrado de la Comunidad Autónoma, relativo al anteproyecto de Ley sobre el Uso de los Perros de Asistencia para las Personas con Discapacidad en Aragón, en el que se recomienda ampliar el contenido de determinados apartados de la memoria justificativa y económica del citado proyecto normativo, de 6 de julio de 2021, se procede en cumplimiento del mencionado informe, a llevar a cabo dicha ampliación, omitiendo aquellos apartado que no han sufrido modificación alguna.

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.

A nivel autonómico, nuestra Comunidad, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de acción social; políticas de igualdad social, que comprenden en particular el establecimiento de medidas de discriminación positiva, recogidas en el artículo 71 de la Ley Orgánica 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, la cual dispone 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.

El reconocimiento de la necesidad de la asistencia animal en el acceso a los entornos ha estado ligado tradicionalmente en nuestro ordenamiento a las personas con discapacidad visual usuarias de perros guía. Buena prueba de ello es la Ley 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación, hoy derogada por la Ley 5/2019, de 21 de marzo.

No obstante, se ha evidenciado que también otras personas, por motivo de otras discapacidades distintas a la visual o por presentar determinadas condiciones de salud como la epilepsia o la diabetes, requieren de la asistencia de perros que les faciliten el desenvolvimiento libre y seguro.

Así, en los últimos años se ha ido extendiendo progresivamente la ayuda con perros de asistencia a las personas afectadas no sólo por discapacidades visuales, sino también físicas, intelectuales o sensoriales de otro tipo, ya que suponen un importante apoyo para mejorar su autonomía personal y su calidad de vida.

Por ello, el objeto de esta ley es reconocer la realidad de la importante y decisiva labor que realizan esos perros, que desempeñan numerosas tareas de apoyo, auxilio, aviso, asistencia y conducción de personas con discapacidad, ya no solo circunscrito al déficit visual sino a cualquier otro tipo o ámbito de la discapacidad psíquica, física o sensorial que encuentra en estos perros, denominados de asistencia, un medio eficaz para el desenvolvimiento de la vida diaria.

En este sentido, el presente texto legal no solo amplía y sustituye el tradicional concepto de perro-guía por el de asistencia, sino que además procura fijar con mayor concreción las pautas y requisitos para garantizar con la máxima efectividad el derecho de acceso, circulación y permanencia en cualesquiera espacios, instalaciones y establecimientos de uso público de las



personas con discapacidad acompañadas de un perro de asistencia que ostente tal reconocimiento y condición.

Así, la Ley a la que acompaña esta memoria tiene por objeto la regulación de perros de asistencia, norma cuya necesidad de promulgación no sólo viene impuesta, como se ha indicado, por la disposición adicional primera de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, sino que también, por un lado, encuentra su necesidad y oportunidad en el aumento del uso de dichos perros de asistencia y su empleo en patologías que exceden el concepto de perro-guía, ya por sí parcamente regulado, asistiendo a personas de diferentes patologías. Muestra de ello es la profusa regulación que de la materia se ha efectuado en los últimos años en el marco del derecho autonómico comparado.

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 o políticas de igualdad 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 50 , 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.

En lo que respecta a la coexistencia del nuevo texto normativo cuya aprobación se pretende con otras normas relacionadas y concurrentes, la regulación sobre el uso de los perros de asistencia para las personas con discapacidad en Aragón mantiene una convivencia armoniosa y pacífica tanto con la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, de ámbito estatal; como con la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Resulta en este sentido especialmente relevante el Título II de esta última, en el que se regula detalladamente el régimen aplicable a los animales de compañía, incluyendo dentro de esta definición todas las subespecies y variedades de perros, y por consecuencia los perros de asistencia que aquí nos ocupan.

Así, en todo lo no previsto en la nueva norma legal podrá resultar de aplicación subsidiaria dicho régimen, tal y como se hace constar en el artículo tercero del borrador del anteproyecto.

Otra de las normas que eventualmente podrían generar conflicto con la que aquí nos ocupa es la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, desarrollada por Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, si bien la raza de caninos que se emplearán en la asistencia de los usuarios con discapacidad en ningún caso pertenecerán a los linajes allí enunciados, de forma que este centro directivo entiende que no habrá ningún tipo de injerencia.

En relación a la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, se procede a derogar el apartado 19 del artículo 68 de la Ley 11/2003, de 19 marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, que en la actualidad tipifica «impedir el acceso a perros guía a las instalaciones o establecimientos autorizados por la legislación vigente», considerando que con el anteproyecto presentado se tipifica con mayor precisión las infracciones en materia de perros de asistencia.



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, han seguido 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.

Fruto de este proceso colaborativo, que permite poner en común experiencias y conocimientos con el ánimo de perfeccionar la disposición normativa que se encuentra en desarrollo, este órgano directivo recibió diferentes sugerencias y aportaciones del resto de los Departamentos que forman parte de la Administración Autonómica, llevando a cabo su correspondiente análisis y valoración, e incorporando las mejoras propuestas en el anteproyecto de ley que nos ocupa.

Estas propuestas fueron evacuadas fundamentalmente por la Secretaría General Técnica de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; la Secretaría General Técnica de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento; la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos; y la Dirección General de Turismo.

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.

En esta ocasión, y de conformidad con lo preceptuado en el apartado sexto del citado artículo, el itinerario de deliberación participativa se desarrolló en 3 fases:

Dio comienzo el día 28 de septiembre de 2021 con la sesión informativa, en la que se expuso el borrador del Anteproyecto de Ley, así como el cronograma y metodología del proceso de participación ciudadana. La segunda fase de este proceso participativo, fase de debate, se celebró el día 6 de octubre, en formato mixto, presencial y a través de videoconferencia; y la tercera fase y última, fase de retorno, tuvo lugar el día 25 de febrero de 2022, en la que se expuso el resultado del proceso participativo y se explicaron, sin ahondar en el detalle, las aportaciones recibidas y la valoración realizada de las mismas recogida en una tabla formato Excel de libre acceso a través de la página web "Aragón participa".

Como resultado de este procedimiento, se recibieron 62 aportaciones ciudadanas que fueron tomadas en consideración y permitieron mejorar, tanto el fondo como la forma, del texto normativo objeto de desarrollo.

3. Finalizados los procesos anteriores, y con un texto normativo, resultado de dichos procesos se emitió, con fecha de 25 de abril de 2022, informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.



4. Por último, se recabó 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, que fue emitido en fecha 20 de mayo de 2022.

5. Habiéndose cumplidos dichos trámites, le corresponde a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales remitir, 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 han realizado 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