



INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACCESO AL ENTORNO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ACOMPAÑADAS DE PERROS DE ASISTENCIA.

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social relativa al asunto de referencia. En virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, en su artículo 10.1.a, se emite el presente informe.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los documentos que integran el expediente administrativo que se adjunta con el escrito de solicitud de informe y se relacionan en su índice.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Objeto de la norma. Conforme al artículo primero del borrador de anteproyecto de ley examinado (el fechado a día 29 de junio de 2018), la norma legal proyectada tiene por objeto, de una parte, reconocer y garantizar el derecho de acceso al entorno a las personas que por razón de su discapacidad así lo precisen, utilizando un perro de asistencia para su auxilio y apoyo.

SEGUNDO.- Marco competencial estatutario y legislación básica estatal. El artículo 31.1.20ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha otorga a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha competencias exclusivas en materia de “Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.”



Asimismo, el artículo 4.2 del propio Estatuto de Autonomía faculta a los poderes públicos regionales para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social de la región.

No obstante, debe tenerse en cuenta también la legislación promulgada por el Estado en ejercicio su competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.ª de la Constitución. Así, en el ámbito sectorial que nos ocupa cabe destacar el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, cuyo objeto es garantizar 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 ciudadanos y ciudadanas, 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, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española y a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

El anteproyecto de ley analizado se acomoda al marco estatutario y legislativo que se menciona y, por ello, con el orden constitucional de distribución de competencias.



TERCERO.- Antecedentes legislativos en la Junta de Comunidades. Por su parte, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en ejercicio de su competencia legislativa, promulgó la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales, hoy sustituida por la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, así como Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras en Castilla-La Mancha y la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha.

La citada Ley 1/1994, en su artículo 24, regula el acceso al entorno de las personas acompañadas de perros-guía, si bien solo se refiere a personas con limitación visual, mientras que el artículo 73 de la Ley 7/2014 reconoce el derecho de acceso a espacios de uso público a las personas con discapacidad que vayan acompañadas de animales de apoyo.

Conforme se declara en la exposición de motivos y después se desarrolla en su articulado, el anteproyecto de ley amplía el ámbito subjetivo del derecho de acceso a todas las personas usuarias, no solo con discapacidad visual, que se sirvan de alguna de las modalidades de perros de asistencia comúnmente aceptadas, no solo de los denominados perros-guía.

Se amplía también el ámbito objetivo de ejercicio del derecho, garantizándolo también en el entorno laboral y en espacios de titularidad privada de uso colectivo.

CUARTO.- Procedimiento. En la elaboración del anteproyecto se han seguido los trámites previstos en el artículo 35.1 de la Ley 1/2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y en las correspondientes instrucciones del Consejo de Gobierno.



QUINTO.- Contenido. El anteproyecto de ley consta de treinta artículos, estructurados en cinco capítulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

Cabe formular las siguientes observaciones sobre las siguientes cuestiones:

1.- El artículo 3, al definir el ámbito de aplicación de la ley, declara que la misma será de aplicación a las personas usuarias de perros de asistencia definidas por el artículo 2.K (apartado 1) y a las entidades de adiestramiento, personas adiestradoras y educadoras de cachorros que participen en los correspondientes procesos de entrenamiento (apartado 2).

Utiliza de esta manera un criterio subjetivo que no se corresponde con el ámbito efectivo de aplicación de la norma, sino que se limita a las personas usuarias como titulares señalados de los derechos definidos por la ley en sus artículos 5 a 9, para quienes también se establecen obligaciones (artículo 12), dejando fuera de su enumeración a los destinatarios de obligaciones que la propia norma impone para garantizar precisamente la efectividad de aquellos derechos, como es el caso de los titulares y/o responsables de los establecimientos y espacios respecto de los cuales la ley garantiza el derecho de acceso y que, por ello, se consideran sujetos responsables de las infracciones previstas por la norma.

De la misma manera, el apartado 2 menciona conjuntamente a las entidades de adiestramiento y a las personas adiestradoras que prestan servicio en ellas, cuando en realidad las primeras son netamente sujetos obligados al cumplimiento de los requisitos legalmente previstos para ostentar



tal condición, a la vez que sujetos responsables la infracción prevista en el artículo 25.4.e), mientras que las personas adiestradoras son titulares de los derechos de acceso que contempla el artículo 11.

Por ello, para dar la debida coherencia a este precepto sería preferible o bien definir el ámbito subjetivo de aplicación de la ley en toda su extensión, incluyendo a todos los titulares de derechos y obligaciones a los que la norma afectará o, por el contrario, identificar únicamente a las personas que ostentan el derecho de acceso regulado por la ley.

2.- Los apartados 3 y 4 de dicho artículo 3, no guardan coherencia con la delimitación del ámbito de aplicación subjetivo que acometen los dos apartados anteriores, ni en su redacción actual ni eventualmente en alguna de las antes sugeridas, sino que se refieren a los perros de asistencia de los que se sirven las personas usuarias. Por ello, el contenido de ambos apartados estaría mejor ubicado a continuación del texto que contiene el artículo 4 “Clasificación de los perros de asistencia”.

En efecto, el apartado 3 excluye del ámbito legal de aplicación diferentes clases de perros por razón de su funcionalidad asistencial específica, mientras que el apartado 4 dispone que *“La aplicación de las previsiones de esta ley a los perros de asistencia, lo es sin perjuicio de la normativa general en materia de animales de compañía y de la especie canina en particular, que les es de aplicación en todo lo no regulado expresamente en esta ley.”*,

De esta manera, el artículo 4 contendría un primer apartado con las cinco categorías de perros de asistencia que ahora se relacionan, un segundo apartado que contuviese el antes transcrito apartado 4 del artículo 3 en el que se declara que la aplicación de la ley a los perros de asistencia lo es sin



perjuicio de la aplicación de la normativa general en materia de animales de compañía, y un tercer apartado que relacionase los supuestos de exclusión de perros de asistencia específica ahora contenidos en el artículo 3.3.

3.- El artículo 8, tras regular el derecho de acceso en el entorno laboral en sus dos primeros apartados, contiene un tercer apartado según el cual: “3.

La persona usuaria del perro de asistencia no puede ser discriminada en los procesos de selección laboral ni en el desempeño de su tarea profesional. A estos efectos, se entiende por discriminación cualquier diferencia de trato derivada, directa o indirectamente del uso del perro de asistencia que perjudique o vulnere los derechos laborales de la persona usuaria.”

A juicio del Gabinete jurídico bastará a los fines de la futura ley definir el derecho de acceso y permanencia de las personas usuarias en su entorno laboral sin predeterminar la calificación que para la norma laboral tenga la conducta del empleador en dicho ámbito sectorial, dado que la legislación laboral es competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.7 de la Constitución.

Así, la obligación impuesta legítimamente al empleador por la norma autonómica proyectada (facilitar el acceso a dichos usuarios junto con sus perros de asistencia), servirá también para considerar discriminatoria la conducta del empleador que la vulnera desde la perspectiva del Derecho laboral, sin perjuicio de la aplicabilidad de la norma autonómica para proteger el bien jurídico tutelado por ella como así lo hace el anteproyecto al tipificar como infracción –muy grave- el impedir el derecho de acceso al entorno laboral de la persona usuaria de perro de asistencia, vulnerando lo establecido en el artículo 8 (artículo 25.4.b del borrador examinado).



En consecuencia, para cumplir el objetivo de la futura ley en relación al derecho de acceso al entorno laboral y a la vez salvaguardar el orden de competencias constitucionalmente establecido respecto de la legislación de dicho ámbito sectorial, el apartado 3 de dicho artículo 8 podría contener la siguiente redacción:

“3. La persona usuaria del perro de asistencia no puede ser discriminada en los procesos de selección laboral ni en el desempeño de su tarea profesional por razón de la tenencia, utilización y auxilio de un perro de asistencia que ostente tal condición, de acuerdo con esta ley, en los términos previstos por la legislación laboral”

4.- El artículo 25.2.e) del anteproyecto de ley tipifica como infracción leve *“Las simples inobservancias de las disposiciones de esta ley y su normativa de desarrollo así como cualquier conducta tendente a dificultar el ejercicio de los derechos reconocidos en esta ley o en su normativa de desarrollo, siempre que no se cause perjuicio grave y que no estén tipificadas como falta grave o muy grave.”*

El Gabinete Jurídico sugiere que se sustituya la expresión *“Las simples inobservancias de las disposiciones de esta ley...”* por esta otra: *“Los incumplimientos de las disposiciones de esta ley...”*.

De esta forma, la tipificación de la conducta infractora se adecúa mejor a la actual regulación legal del ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas contenida en Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 28.1, *in fine*, exige que concurra dolo o culpa en los responsables de la conducta infractora para ser sancionados, habiendo desaparecido la imputación a título de “simple



observancia” que antes preveía el artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, derogada por aquélla.

5.- El artículo 27 del anteproyecto de ley, en su apartado 1 a) contempla como criterio de graduación de las sanciones *“La existencia de intencionalidad o negligencia del sujeto infractor.”*

Como antes se ha dicho, la nueva regulación de la potestad sancionadora exige la concurrencia de alguno de dichos dos requisitos en el sujeto responsable de la infracción para que la misma pueda ser sancionada, de manera que ninguno de los dos puede por sí mismo ser considerado a la vez criterio de graduación sin ponderar la intensidad con la que intervienen.

Se sugiere por tanto definir este criterio de la siguiente manera: *“El grado de intencionalidad o negligencia del sujeto infractor”*

Excepción hecha de las observaciones que anteceden, no se observa ningún reparo de carácter esencial en el texto examinado que impida elevarlo, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a su consideración por Consejo de Gobierno, de conformidad con lo que dispone el artículo 35.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha.

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, se informa favorablemente el Anteproyecto de Ley de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.



Castilla-La Mancha

Gabinete Jurídico
Vicepresidencia
Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar, no obstante,
Vd. decidirá.

En Toledo, a 17 de julio de 2018.

EL LETRADO DEL GABINETE JURÍDICO

V. Bº DE LA DIRECTORA DEL GABINETE JURÍDICO

