



INFORME JURÍDICO SOBRE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 5/2018, DE 21 DE DICIEMBRE, DE ACCESO AL ENTORNO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ACOMPAÑADAS DE PERROS DE ASISTENCIA

Con fecha 21 de enero de 2022, ha tenido entrada en este Gabinete Jurídico solicitud de informe de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social sobre el proyecto de Decreto de referencia.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 10.1.a) de 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, se emite el presente **INFORME**:

La solicitud de informe viene acompañada, entre otros, de los siguientes documentos que integran el expediente sometido a consulta:

1. Informe de la Secretaría General de Bienestar Social sobre las aportaciones efectuadas durante el trámite de la consulta pública
2. Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de decreto
3. Resolución de la Consejera de Bienestar Social, de inicio del expediente, de fecha 29 de junio de 2021.
4. Primer borrador del proyecto de decreto que se somete a informe.
5. Informe de la Secretaría General de Bienestar Social, de fecha 1 de julio de 2021.
6. Informe sobre impacto por razón de género, suscrito por la Secretaria General de Bienestar Social, de fecha 1 de julio de 2021.
7. Resolución de 02/07/2021, de la Secretaría General, por la que se dispone la apertura del período de información pública y se inicia el procedimiento de participación ciudadana del proyecto de decreto por el que se



- desarrolla la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.
8. Resolución de 2 de julio de 2021, de la Dirección General de Discapacidad, por la que se inicia el procedimiento de participación ciudadana del proyecto de decreto en el Portal de Participación.
 9. Comunicación del trámite de información pública a las principales entidades y consejerías
 10. Informe sobre racionalización y simplificación administrativa y reducción de cargas del proyecto de decreto por el que se desarrolla la ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.
 11. Informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos.
 12. Memoria económica del proyecto de decreto
 13. Certificado de la reunión ordinaria del Pleno del Consejo Asesor de Servicios Sociales, celebrada el día 16 de julio de 2021.
 14. Informe de la Dirección General de Presupuestos de 27 de julio de 2021.
 15. Certificado de exposición en el tablón de anuncios electrónico, suscrito por la Inspectora General de Servicios, de fecha 11 de agosto de 2021.
 16. Informe de resultados del procedimiento de participación ciudadana, de fecha 26 de agosto de 2021, suscrito por el Director General de Discapacidad.
 17. Informe final de conclusiones del procedimiento de participación ciudadana de 26 de agosto de 2021.
 18. Resolución de 26/08/2021, de la Dirección General de Discapacidad, por la que se acuerda la publicación en extracto del informe final del proceso participativo sobre el proyecto de decreto por el que se desarrolla la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.



19. Informe de la Fundación ONCE del Perro Guía sobre el proyecto de decreto, de fecha 30 de agosto de 2021.
20. Alegaciones presentadas
21. Informe suscrito por el Responsable de Calidad e Innovación, complementario al emitido el día 13 de julio de 2021 sobre racionalización y simplificación administrativa y reducción de cargas del proyecto de decreto por el que se desarrolla la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.
22. Informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos, del borrador de decreto.
23. Certificado de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha
24. Informe de la Dirección General de Discapacidad, de fecha 20 de enero de 2022, sobre el tratamiento dado a las alegaciones presentadas
25. Segundo borrador del texto del proyecto de Decreto.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - COMPETENCIA Y MARCO NORMATIVO

El artículo 4.2 de la **Ley Orgánica 9/1982**, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 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.

Conforme a lo dispuesto en su artículo 31.1.20, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ostenta competencias exclusivas en materia de asistencia social y servicios sociales; promoción y ayuda a menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

Conforme al marco competencial expuesto, se aprobó la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, que en el ámbito de Castilla-La Mancha, reconoce y garantiza el derecho de acceso al entorno a las personas que, por razón de su discapacidad, para su auxilio y apoyo, precisen de la utilización de un perro de asistencia, para la consecución de la plena y real igualdad de oportunidades.

La disposición final quinta.2, mandata al Consejo de Gobierno para que apruebe el procedimiento de reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia; diseñe el carné de identificación de la unidad de vinculación y el distintivo de identificación oficial del perro de asistencia; determine la cuantía mínima de la póliza de responsabilidad civil que cubra los eventuales daños a terceros ocasionados por el perro de asistencia y regule el Registro de Unidades de Vinculación y las condiciones y los requisitos que deberán cumplir las entidades de adiestramiento para su reconocimiento oficial en Castilla-La Mancha.

Este proyecto de Decreto desarrolla reglamentariamente la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1 del Decreto 86/2019, de 16 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Bienestar Social, modificado por el Decreto 271/2019, de 26 de noviembre, la Consejería



de Bienestar Social es el órgano de la Administración regional de Castilla-La Mancha al que corresponde promover, proyectar y ejecutar la política regional en materia de bienestar social y, concretamente, programar, desarrollar y ejecutar los planes de apoyo a las personas con discapacidad.

En otro orden de cosas, el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra regulado con carácter básico en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuyo art. 128.1 establece que *“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”*.

El art. 13 de la la Ley Orgánica 9/1982, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, atribuye al Consejo de Gobierno *“...la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales”*, y en desarrollo de tal precepto el artículo 11.2.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, concreta el ejercicio de dicha potestad reglamentaria señalando que a dicho órgano colegiado le corresponde *“Aprobar las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes, así como todas las restantes de las que deriven inmediatamente derechos y obligaciones para los ciudadanos”*.

Asimismo, el art. 36 de la Ley 11/2003 citada, dispone que *“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias”*.



La disposición objeto de informe tiene carácter de norma reglamentaria correspondiendo al Consejo de Gobierno adoptarla bajo la forma de Decreto, conforme prevé el art. 37.1.c) de la precitada Ley 11/2003.

SEGUNDA. – TRAMITACIÓN

La atribución competencial al Consejo de Gobierno determina la aplicación de lo previsto en el art. 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que en su apartado 2 y 3, establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria requerirá:

- Autorización de la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia.
- Memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.
- En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos y cuantos estudios se consideren convenientes.
- Si la disposición afectara a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, se someterá a información pública, excepto que se justifique la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Asimismo, resulta de aplicación la Instrucción 3 (Documentación y Acuerdos) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, de 25 de julio de 2017, que establece la necesidad de que los anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general que vayan a ser tomados en consideración por el Consejo de Gobierno, vayan acompañados de la siguiente documentación:

- a) Propuesta de acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno. Vendrá transcrito y firmado en original por el miembro del Consejo proponente



en el impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.

b) Texto íntegro que se propone, que incluirá necesariamente las partes expositiva, dispositiva y final de la norma. Vendrá transcrito en el impreso denominado “Extracto de expediente y disposición general”, dejando en blanco el número y fecha que pueda corresponder a la disposición, que serán asignados tras su aprobación.

c) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:

1º. Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de derogaciones y de afecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.

2º. Desde el punto de vista presupuestario, indicando los efectos sobre el ingreso y gasto.

3º. Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.

4º. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir –comparando la normativa preexistente y la que se propone– la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica, ...).

La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del proyecto.

d) Informe de impacto de género.

e) Informe de la Inspección General de Servicios sobre la normalización y racionalización de los procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas de éste carácter.



- f) Informe de la persona titular de la Secretaría General de la Consejería proponente.
- g) Por razón de las distintas materias en que, no constituyendo el objeto principal de la misma, pudiera incidir la norma, informes de las siguientes Consejerías:
 - 1º. La Consejería competente en materia de Administraciones Públicas cuando el anteproyecto normativo afecte a la organización, procedimiento o régimen de personal de la Administración Regional.
 - 2º. La Consejería competente en materia de educación cuando afecte al personal docente.
 - 3º. La Consejería competente en materia de sanidad cuando afecte a personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.
 - 4º. La Consejería competente en materia de hacienda cuando el proyecto determine obligaciones de gasto para la Hacienda regional.
 - 5º. De cualquier otra Consejería que pudiera resultar competente por razón de la materia.
- h) Informe del Gabinete Jurídico.
- i) Cualquier otro informe emitido por los órganos competentes que sea requerido de conformidad con la normativa sectorial de aplicación.
- j) Informe del Consejo Consultivo cuando sea preceptivo.
- k) Ficha para publicación en el Portal de Transparencia.

El proyecto de Decreto que se informa figura en el Plan Anual Normativo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021 (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 23 de marzo de 2021).

En relación con lo anterior, a la vista del expediente tramitado y sin perjuicio de las ausencias justificadas por motivos meramente cronológicos en la tramitación, debemos poner de relevancia:



1. Inexistencia del impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.
2. Informe preceptivo del Consejo Consultivo de CLM.

Conforme al artículo 36.5 en relación con el 54.4, de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el Consejo Consultivo debe emitir dictamen preceptivo en los *Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.*

Para analizar si el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo debe distinguirse entre reglamentos ejecutivos e independientes cuya distinción se hace por la vinculación de las disposiciones a una Ley. Al respecto, mencionaremos la doctrina del Dictamen número 150/2004, de 24 de noviembre, «*Ya ha expuesto este órgano consultivo en anteriores dictámenes (entre otros el 62/1997, de 7 de octubre; el 81/1997, de 16 de diciembre, o el 34/1998, de 31 de marzo) la posición que al respecto mantiene la jurisprudencia, más o menos uniformemente, sobre lo que haya de considerarse reglamento ejecutivo, calificando de tal forma al “directa y concretamente vinculado a una Ley, un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha Ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, Aranzadi 1921), y considerando, por el contrario, reglamentos independientes a los dictados “con fines puramente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, Ar. 5405).*

En nuestro caso, tiene carácter ejecutivo, por lo que no quedaría directamente excluido de la obligación de recabar el dictamen. Ciertamente, de su contenido se desprende el desarrollo de las previsiones de la Ley ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, por lo que no se puede obviar su naturaleza ejecutiva.



Por todo ello, procede recabar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Por lo demás, de conformidad con lo previsto en el art. 133 de la Ley 39/2015, se ha realizado consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa y, posteriormente, se ha dado trámite de información pública (art. 36.3 L 11/2003).

También se han incorporado al expediente los informes preceptivos como los siguientes: Informe de la Secretaría General de Bienestar Social sobre las aportaciones efectuadas durante el trámite de la consulta pública, Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de decreto, informe de la Secretaría General de Bienestar Social, de fecha 1 de julio de 2021, informe sobre impacto por razón de género, informe sobre racionalización y simplificación administrativa y reducción de cargas, informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos, memoria económica del proyecto de decreto, informe de la Dirección General de Presupuestos.

El proyecto de decreto que nos ocupa, ha sido valorado por la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Servicios Sociales, según lo dispuesto en el artículo 70.1 e) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, y en el artículo 10.a) del Decreto 4/2014, de 16 de enero, del Consejo Asesor de Servicios Sociales; asimismo, ha sido informada la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha, según artículo 9.1.a) del Decreto 81/2020, de 15 de diciembre.

Por todo ello, entendemos que la tramitación de la iniciativa normativa, es correcta, si bien, **debería incluirse** en la documentación a remitir, **el impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”**.



TERCERA. - JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

Se considera necesario, tal y como consta en la Memoria suscrita por el Director General de Discapacidad de la Consejería de Bienestar Social, ya que la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas perros de asistencia, en su disposición final quinta.2, mandata al Consejo de Gobierno para que apruebe el procedimiento de reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia, diseñe el carné de identificación de la unidad de vinculación y el distintivo de identificación oficial del perro de asistencia, determine la cuantía mínima de la póliza de responsabilidad civil que cubra los eventuales daños a terceros ocasionados por el perro de asistencia y regule el Registro de Unidades de Vinculación y las condiciones y los requisitos que deberán cumplir las entidades de adiestramiento para su reconocimiento en Castilla-La Mancha.

Con el presente Decreto se desarrolla, por tanto, la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, regulando las siguientes materias:

- a) El diseño del carné de identificación de la unidad de vinculación con un perro de asistencia, del carné de identificación de la unidad de vinculación con un perro de asistencia jubilado y del distintivo de identificación oficial de ambas modalidades de perros.
- b) La cuantía mínima de la póliza de responsabilidad civil que cubra los eventuales daños a terceros ocasionados por el perro de asistencia.
- c) El procedimiento de reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia y de perro de asistencia jubilado.
- d) Las condiciones y los requisitos que deberán cumplir las entidades de adiestramiento para su reconocimiento oficial.
- e) El Registro de Unidades de Vinculación.



Garantizando, de esta forma, plenamente el derecho de acceso al entorno, no solo el de las personas con discapacidad acompañadas de un perro de asistencia sino el de aquellas otras que sin tener reconocida oficialmente una discapacidad, padecen crisis recurrentes con desconexión sensorial derivadas de una enfermedad como la diabetes o la epilepsia y van acompañadas de perros de asistencia.

CUARTA. - ESTRUCTURA Y CONTENIDO: ASPECTOS SUSTANTIVOS

El texto sometido a informe se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta de 29 artículos, estructurados en seis capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, tres disposiciones finales y por último se adicionan tres anexos.

La parte expositiva justifica la conveniencia de la norma con una breve referencia a su contenido, relacionándolo con el marco normativo aplicable, y refiere el cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicando lo que nuestro Consejo Consultivo viene aconsejando, que si bien no vincula formalmente a la Administración de la JCCM, se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22-07-2005, donde se indica que, en la parte expositiva, se debe indicar la competencia en cuyo ejercicio se dicta la norma (Directriz 12), destacando también los aspectos más relevantes de su tramitación (Directriz 13).

En cuanto a la estructura, la división de la norma en capítulos cumple con las directrices de técnica normativa, estos tienen un contenido materialmente homogéneo y dotan de claridad el texto de la norma.



El capítulo I, se compone de dos artículos, y se dedica a disposiciones generales: objeto y ámbito de aplicación de la norma.

El capítulo II dedicado a carnés y distintivos de identificación de las unidades de vinculación, está compuesto por cuatro artículos.

El capítulo III, contempla la cuantía mínima de la póliza de responsabilidad civil, en un único artículo.

El capítulo IV se refiere al procedimiento de reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia y de perro de asistencia jubilado, compuesto por 11 artículos.

El capítulo V, se compone de cinco artículos, y se refiere al reconocimiento de las entidades de adiestramiento.

La Disposición adicional única, prevé que la Consejería competente en materia de servicios sociales publicará datos estadísticos sobre la inscripción en el Registro de Unidades de Vinculación.

La Disposición transitoria única posibilita, mediante el procedimiento establecido en el capítulo IV, el reconocimiento de la condición de perro de asistencia, cuando haya perdido tal condición con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, o posteriormente si concurre la causa establecida en el art. 18.1 d) de la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, podrá, asimismo, solicitar el reconocimiento del perro como perro de asistencia jubilado.

La Disposición final primera, faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para actualizar las cuantías de las pólizas de responsabilidad civil.

La Disposición final segunda habilita a la persona titular de la consejería competente en materia de servicios sociales para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del presente decreto.



La Disposición final tercera establece una “*vacatio legis*” de un mes, tras su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Dichas disposiciones, resultan adecuadas desde el punto de vista de la técnica normativa conforme a la recomendación 42 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

El Anexo I expone las características del carné de identificación de la unidad de vinculación con un perro de asistencia.

El Anexo II se refiere a las características del carné de identificación de la unidad de vinculación con un perro de asistencia jubilado.

Por último, el Anexo III define las características del distintivo de identificación oficial del perro de asistencia y del perro de asistencia jubilado.

Conforme a dichas Directrices de técnica normativa, debe evitarse la proliferación de remisiones, ya que las mismas dificultan la comprensión y reducen la claridad deseable del texto. Asimismo, dichas remisiones no deben hacerse genéricamente, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta. Por lo que es recomendable, en la medida de lo posible, revisar el texto en este sentido.

QUINTA. – CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto en el cuerpo del presente informe:

1. En cuanto a la tramitación, destacar la **inexistencia en el expediente del impreso “Extracto de expediente para el Consejo de**



Gobierno” con el contenido que determina la Instrucción 3.1.1.de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, de 25 de julio de 2017.

2. Se considera que, **el proyecto de Decreto** objeto del mismo, **se ajusta y respeta íntegramente el Ordenamiento Jurídico que resulta de aplicación.**

3. **Debe recabarse el Dictamen del Consejo Consultivo.**

Por todo lo anterior, **tenidas en cuenta las observaciones realizadas** en el cuerpo del presente informe, se emite **INFORME FAVORABLE** al proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.

Es todo cuanto informa quien suscribe, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo, a fecha de firma

La Letrada

Vº Bº de la Directora del Gabinete Jurídico