

Dictamen Núm. 248/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de octubre de 2022, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 12 de agosto de 2022 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de diciembre, Reguladora del Derecho de Acceso al Entorno de las Personas Usuarias de Perros de Asistencia.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se inicia con un preámbulo en el que se alude, en primer lugar, al artículo 9.2 de la Constitución, que señala la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en 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. A continuación reseña que el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dispone, en el apartado a), que sus instituciones velarán por garantizar el adecuado ejercicio a los derechos y deberes fundamentales de cuantos residen en el territorio del Principado y, en el apartado e), que habrán de procurar la adopción de medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos, para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean efectivas y reales. Asimismo, refiere el preámbulo que el artículo 10.24 del Estatuto de Autonomía recoge la competencia exclusiva del Principado de Asturias en materia de asistencia y bienestar social.

Indica que en el ejercicio de tales competencias estatutarias se aprobó la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de diciembre, Reguladora del Derecho de Acceso al Entorno de Personas Usuarias de Perros de Asistencia, de la se desprende la necesidad de regular el procedimiento de reconocimiento, registro y acreditación de las unidades de vinculación, el reconocimiento de perro de asistencia en formación; el contenido del carnet de identificación de la unidad de vinculación, el distintivo de identificación oficial del perro de asistencia y el documento acreditativo de perro de asistencia en formación.

Finalmente, la parte expositiva indica que la norma se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, en virtud del principio de proporcionalidad, contiene la regulación imprescindible para atender las necesidades que pretende cubrir; en aplicación al principio de transparencia, se han definido claramente los objetivos de esta norma y su justificación en el preámbulo, se han llevado a cabo los trámites de consulta pública e información pública y se ha efectuado la correspondiente remisión al Consejo Asesor de Bienestar Social, y, conforme al principio de eficiencia, aunque la norma supone la generación de cargas administrativas para sus destinatarios y conlleva costes derivados de la necesidad de incrementar medios materiales para la expedición del carnet de unidad de vinculación y de perro de asistencia en formación, se indica que no

existen otras medidas menos restrictivas o distorsionadoras para atender las necesidades que se pretenden conseguir.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por ocho artículos -estructurados en tres capítulos- y dos disposiciones finales.

El capítulo I, bajo la rúbrica "Disposiciones generales", se compone de un único artículo (el 1) que aborda el objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

El capítulo II, denominado "Registro de Unidades de Vinculación y de Perros de asistencia en formación", está integrado por tres artículos (del 2 al 4) en los que se regulan el órgano del que dependerá el Registro de Unidades de Vinculación y de Perros de asistencia en formación del Principado de Asturias, los datos a consignar en dicho registro y el procedimiento de baja de la unidad de vinculación.

El capítulo III, bajo el título "Acreditación de la unidad de vinculación e identificación del perro de asistencia", está formado por cuatro artículos (del 5 al 8) que se ocupan del carnet de identificación de la unidad de vinculación, de los distintivos identificativos de perro de asistencia, del documento acreditativo de perro de asistencia en formación y de la pérdida o sustracción del carnet de acreditación y/o de los distintivos de identificación.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera remite a una resolución de la Dirección General competente en materia de discapacidad para el establecimiento de los modelos normalizados del formulario genérico de solicitud, del carnet de identificación de la unidad de vinculación con un perro de asistencia y de los distintivos identificativos de perro de asistencia y de perro de asistencia en formación, mientras que la segunda preceptúa que el Decreto en elaboración entrará en vigor "a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*".

2. Contenido del expediente

Obra en el expediente un informe de la Consejería de Presidencia en el que se hace constar que el proyecto fue sometido a consulta pública previa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre los

días 1 y 30 de marzo de 2021, habiéndose recibido cuatro aportaciones. Asimismo figura en él un informe del Director General de Servicios Sociales y Mayores, emitido el 18 de noviembre de 2021, sobre los comentarios recibidos y las modificaciones operadas en el proyecto a resultas de estos.

Mediante Resolución de la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar de 10 junio de 2021, y a propuesta del Director General de Servicios Sociales y Mayores, se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Mediante diligencia expedida por el Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y Participación Ciudadana el 30 de julio de 2021, se deja constancia de que el proyecto de Decreto "ha estado sometido al trámite de alegaciones en información pública entre el 30 de junio y el 27 de julio de 2021". De la documentación obrante en el expediente no se desprende que se hayan presentado alegaciones.

Con fecha 19 de mayo de 2022, el Director General de Servicios Sociales y Mayores elabora las memorias justificativa y económica. En esta última se indica que "el impacto presupuestario derivado de la aprobación (del proyecto) y (...) de los modelos de acreditación supondrá un gasto de unos 6.694,80 €, IVA incluido, para 130 unidades (carnets y distintivos) y 10 unidades para perros en formación (distintivo para arnés). Pudiendo incrementarse anualmente en unos 699,60 € (10 usuarios más al año para cada tipo). Dicho gasto es asumible con cargo al programa presupuestario 313E, siendo previsible su financiación con cargo al subconcepto 221009 (Otros suministros)./ Durante el presente ejercicio existe crédito adecuado y suficiente para ello en la partida presupuestaria referida".

Ese mismo día, el Director General de Servicios Sociales y Mayores suscribe el informe de evaluación de impacto en materia de género.

En sesión celebrada el 23 de marzo de 2022, el proyecto de Decreto es sometido a la consideración del Consejo Asesor de Bienestar Social. Con fecha 16 de mayo de 2022, el Director General de Servicios Sociales y Mayores emite

informe sobre las observaciones planteadas por el Consejo Asesor de Bienestar Social y las modificaciones operadas en el proyecto a consecuencia de ellas.

Mediante oficios de 2 de junio de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias. Formula observaciones, el 20 de junio de 2022, la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, que son informadas por el Director General de Servicios Sociales y Mayores con fecha 21 de junio de 2022.

El día 15 de junio de 2022 emiten informe la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria y la Directora General de Presupuestos. En él manifiestan que “la propuesta tramitada, si bien en pequeña cuantía, supone un incremento de los gastos corrientes a financiar con cargo a los créditos de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, en este ejercicio y en los futuros, sin generación de ingresos en relación con los mismos”.

Con fecha 21 de junio de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe preceptivo, de conformidad con lo señalado en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo.

El texto de la norma en elaboración es elevado a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 27 de julio de 2022, informándose favorablemente el proyecto, tal y como consta en la certificación emitida con la misma fecha por la Secretaria de dicha Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de agosto de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto Decreto por el que se desarrolla la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de diciembre, Reguladora del Derecho de Acceso al Entorno de las Personas Usuarias de Perros de Asistencia.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de diciembre, Reguladora del Derecho de Acceso al Entorno de las Personas Usuarias de Perros de Asistencia.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar de 10 junio de 2021.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, junto con los sucesivos borradores de la norma, y se ha efectuado la evaluación de impacto de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género).

El proyecto ha sido objeto del trámite de consulta pública previa, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC; no obstante, advertimos que no se constata que la norma cuya aprobación se pretende haya sido publicada en el Portal de Transparencia en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

El proyecto se ha sometido al trámite de información pública y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. Por otra parte, y de conformidad con lo señalado en el artículo 36.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, se ha recabado el informe del Consejo Asesor de Bienestar Social.

Respecto a la normativa presupuestaria, el artículo 38.1 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias señala que "Los anteproyectos de ley o propuestas de disposición de carácter general que se tramiten no podrán comportar crecimiento del gasto público presupuestado, salvo que, al mismo tiempo, se propongan los recursos adicionales necesarios". Al respecto, obra en el expediente un informe de la Dirección General de Presupuestos expresivo de que la aprobación de la norma proyectada, "si bien en pequeña cuantía, supone un incremento de los gastos corrientes a financiar con cargo a los créditos de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, en este ejercicio y en los futuros, sin generación de ingresos en relación con los mismos". Figura en él también una memoria

económica elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales y Mayores en la que, admitiendo la innegable existencia de un nuevo gasto, se indica que este “es asumible con cargo al programa presupuestario 313E, siendo previsible su financiación con cargo al subconcepto 221009 (Otros suministros)”, y que “durante el presente ejercicio existe crédito adecuado y suficiente para ello en la partida presupuestaria referida”. A la luz de lo anterior se concluye que la implementación tramitada, aunque va a requerir de la disposición de fondos, no conllevará “crecimiento del gasto público presupuestado”, por cuanto las eventuales nuevas expensas -a tenor de lo expuesto en el informe de la Dirección General de Servicios Sociales y Mayores- resultarán reconducibles al ámbito de un programa ya establecido y durante el ejercicio “existe crédito adecuado y suficiente” para afrontarlas. En consecuencia, deviene innecesaria la propuesta de recursos adicionales para su compensación.

Asimismo, la norma proyectada se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Finalmente, cabe destacar que el proyecto ahora analizado figura incluido en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2022, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 febrero de 2022. Por tanto, el proyecto normativo analizado se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

En consecuencia, la tramitación del proyecto resulta sustancialmente acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Sin embargo, el contenido del expediente evidencia ciertas irregularidades procedimentales.

En primer lugar, se advierte que el texto sometido a información pública incluye un capítulo VI dedicado a las entidades de adiestramiento y adiestradores cuando el titular de la iniciativa lo había suprimido tras las observaciones formuladas en la consulta pública previa.

En segundo lugar, no se han incorporado al expediente los informes de impacto en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) ni sobre la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado), si bien en la disposición proyectada se abordan únicamente aspectos adjetivos del derecho de acceso al entorno de usuarios de perros de asistencia. Puede así deducirse que el impacto es neutro, en la medida en que el proyecto reglamentario se limita a regular el registro y la acreditación de las figuras que la ley establece. Se observa que el texto inicial incluía una regulación con incidencia en la unidad de mercado -la exigencia de que las entidades de adiestramiento cuenten, con carácter general, con instalaciones para la tenencia de animales, pues al mismo tiempo podrían operar en nuestro territorio las domiciliadas en otras Comunidades Autónomas a las que no se impone esa exigencia-, pero al eliminar el capítulo referido a las entidades de adiestramiento la norma proyectada carece de incidencia en la unidad de mercado.

En tercer lugar, no figuran en él ni la tabla de vigencias -aunque en este caso se trata de un primer desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de diciembre, Reguladora del Derecho de Acceso al Entorno de las Personas Usuarias de Perros de Asistencia- ni el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

Por último, si bien no consta en el expediente el estudio acerca de los costes y beneficios que ha de deparar la nueva norma previsto en el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, a cuyo tenor

“Deberá incorporarse necesariamente al expediente (...), en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”, en el presente supuesto las memorias justificativa y económica que obran en aquel abordan suficientemente el análisis de costes y beneficios de la norma proyectada.

En definitiva, la tramitación del proyecto resulta acorde en lo esencial con la normativa rectora del procedimiento. Ahora bien, no constando en el mismo diversos informes de impacto -en materia de infancia y adolescencia y de unidad de mercado- ha de ponderarse que este se asume como neutro dado el limitado alcance de la disposición, pudiendo dejarse constancia de ello bien a través de un informe de la instructora del procedimiento o bien introduciendo una referencia en el preámbulo de la norma, sin que proceda recabar un nuevo dictamen en tanto esta no se altere.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución señala en su artículo 9.2 que “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra 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”, y en su artículo 49 que “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

La Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, firmada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 -y ratificada por España- concreta, en el artículo 1, su objeto en “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente./ Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales,

intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Posteriormente, el apartado 1 de su artículo 9 refiere que “A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”, y el apartado 2.a) del mismo precepto señala que los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para “Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público”. Finalmente, el artículo 20 de la Convención insta a los Estados Partes a adoptar medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, concretando en su apartado b) la de “Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a su disposición a un costo asequible”.

Habiendo ratificado el Estado español la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Instrumento de Ratificación publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 21 de abril de 2008), y con la finalidad de “imprimir” un “nuevo impulso para alcanzar el objetivo de adecuación concreta de la regulación en materia de discapacidad a las directrices marcadas por la Convención” -según reza su preámbulo- se aprobó la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuya disposición final segunda señala que “El Gobierno elaborará y aprobará antes del 31 de diciembre de 2013 y previa consulta al Consejo Nacional de la

Discapacidad, un Texto Refundido en el que se regularicen, aclaren y armonicen la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad". En cumplimiento de lo preceptuado por dicha disposición se dictó el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias establece, en su artículo 10.1.24, como competencia exclusiva la "Asistencia y bienestar social", el "Desarrollo comunitario" y las "Actuaciones de reinserción social". Los oportunos trasposos fueron implementados a través del Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, sobre Transferencia de Competencias, Funciones y Servicios de la Administración del Estado a Entes Preautonómicos en Materia de Servicios y Asistencia Sociales.

A través de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, el Principado de Asturias estableció la regulación del acceso al entorno de las personas con disminución visual acompañadas de perros guía; concretamente, en sus artículos 31 (acceso al entorno de las personas con disminución visual acompañadas de perros guía) y 32 (concepto e identificación de los perros guía). Con posterioridad, ante la progresiva extensión de la utilización de perros de asistencia por parte de personas afectadas por discapacidades de otro tipo surgió la necesidad de dictar una nueva norma, la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de diciembre, Reguladora del Derecho de Acceso al Entorno de las Personas Usuarias de Perros de Asistencia, que procedió a derogar los ya mencionados artículos 31 y 32 de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril.

Con la disposición ahora proyectada se pretende desarrollar la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de diciembre, Reguladora del Derecho de Acceso al Entorno de las Personas Usuarias de Perros de Asistencia.

A la vista de ello, consideramos que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia, en los términos y en el marco descrito en el artículo 10.1.24 de su Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

En cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la regulación que es objeto del proyecto de Decreto que se examina, no cabe manifestar objeción alguna toda vez que, con carácter general, la disposición cuya aprobación se pretende se ajusta a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

I. Título.

En cuanto al título de la norma, el proyecto se refiere al "Decreto (...) por el que se desarrolla la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de

diciembre, reguladora del derecho de acceso al entorno de las personas usuarias de perros de asistencia”.

El título reseñado sugiere un desarrollo general de la Ley 2/2020, de 23 de diciembre, lo que no se ajusta al limitado contenido de la disposición cuya aprobación se pretende. En efecto, su objeto se ciñe, *ex* artículo 1.1, a regular “El Registro de Unidades de Vinculación y de perros de asistencia en formación” y “El contenido del carnet de identificación de la unidad de vinculación con un perro de asistencia, el distintivo identificativo de perro de asistencia y el documento acreditativo de perro de asistencia en formación y su distintivo”. De ahí que se estime adecuado reformular el título de la disposición por una referencia a esos dos extremos, resultando más ajustado a su objeto una fórmula del tipo “Decreto por el que se regulan el Registro y Acreditación de los perros de asistencia y sus usuarios”, o “Decreto por el que se regulan la identificación y el Registro de Unidades de Vinculación de perros de asistencia y sus usuarios”.

II. Parte expositiva.

En la referencia contenida en el párrafo inicial al artículo 9.2.a) del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias procede sustituir la preposición “a”, en la mención relativa al “adecuado ejercicio a los derechos y deberes fundamentales”, por la preposición “de”. Debe corregirse igualmente la referencia al apartado e) del citado precepto sustituyéndola por el correcto, apartado d).

En el párrafo segundo del texto expositivo se alude a “la necesidad de regular el procedimiento de reconocimiento, registro y acreditación” de las unidades de vinculación. Dado que no se disciplina el “procedimiento de reconocimiento” -y en consonancia con lo que se razona respecto al título de la norma y a su artículo 4-, procede suprimir esa mención refiriéndose exclusivamente a la necesidad de regular “el registro y acreditación”.

En la fórmula promulgatoria del Decreto figura adecuadamente, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la

referencia a la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su Ley reguladora, y, finalmente, el “previo acuerdo” del órgano colegiado de gobierno. No obstante, se omite por error el giro “y previo acuerdo del” que ha de preceder al “Consejo de Gobierno”; extremo que ha de subsanarse para mantener la concordancia con el “dispongo” que encabeza el texto articulado.

III. Parte dispositiva.

En el artículo 1, dedicado al objeto y ámbito de aplicación de la norma, debe modularse el alcance del primer párrafo del apartado 1, ya que de la actual redacción parece deducirse que se aborda aquí un desarrollo reglamentario general de la Ley 2/2020, de 23 de diciembre, Reguladora del Derecho de Acceso al Entorno de las Personas Usuarias de Perros de Asistencia, cuando la disposición examinada se reduce a disciplinar los extremos que se mencionan en las letras a) y b) del segundo párrafo. Para ello basta con prescindir de la separación en dos párrafos distintos, señalando que el Decreto “tiene por objeto el desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 2/2020, de 23 de diciembre, reguladora del derecho de acceso al entorno de personas usuarias de perros de asistencia, en las siguientes materias”.

El artículo 4 de la norma en elaboración se ocupa del “procedimiento de baja de la unidad de vinculación”, que podrá iniciarse “de oficio o a instancia de parte”, tal como se aborda en los apartados 2 y 3 del precepto.

Se advierte en esos apartados que la regulación que incorporan presenta algunos desajustes con lo establecido en la ley que aquí se desarrolla. En efecto, el artículo 16 de la Ley 2/2020, de 23 de diciembre, regula la “Suspensión y pérdida de la condición de unidad de vinculación” explicitando que una y otra se acuerdan por la autoridad administrativa, y que la suspensión “comportará la baja temporal como unidad de vinculación en el registro correspondiente” (artículo 16.4), deduciéndose también del precepto legal que la pérdida de la condición conlleva la baja registral, en este caso con carácter definitivo. Sin

embargo, en el artículo 4.2 de la disposición proyectada parecen reducirse los supuestos de “baja de oficio” a los de suspensión, sin considerar que las causas de pérdida definitiva que la ley contempla abocan a la baja registral de oficio en cuanto la Administración tenga constancia de las mismas, aunque el responsable del perro no haya interesado la baja. Al mismo tiempo, en el artículo 4.3 se introduce un supuesto genérico y abierto de baja (“otras causas que deberán reflejarse en la solicitud”) cuando en el artículo 16 de la Ley 2/2020, de 23 de diciembre, se relacionan unos supuestos tasados.

A la vista del referido precepto legal, se observa que lo que se inscribe o anota en el registro es el acuerdo de suspensión o pérdida de la condición de unidad de vinculación, que se adopta por la Administración con audiencia del afectado, por lo que de ordinario habrá de procederse de oficio a la baja registral. En efecto, siendo deber del responsable del perro comunicar los hechos que determinan la pérdida de la condición -singularmente, los consistentes en el fallecimiento de la persona usuaria o del animal-, la pérdida ha de ser declarada por la Dirección General competente -de oficio o a instancia de parte, previo el procedimiento correspondiente-, y seguidamente procederse -ya de oficio, en todo caso- a la toma de razón en el registro. De ahí se desprende que la baja registral no exige tramitar un “procedimiento” contradictorio, que sería en su caso previo al acuerdo de la Dirección General, por lo que el título del precepto no debe aludir al “procedimiento”.

Se advierte, asimismo, que la “baja temporal” que la ley asocia al acuerdo de suspensión no ha de entenderse necesariamente como una baja o cancelación que obligue a practicar un nuevo asiento de inscripción cuando el interesado subsana la carencia que condujo a acordar la suspensión. Dado que se trata de una situación transitoria -el artículo 16.2, letra d), de la Ley 2/2020, de 23 de diciembre, contempla un plazo de seis meses para la corrección de las deficiencias, y solo transcurrido ese plazo se acuerda la pérdida-, bien puede ser objeto de una anotación al margen del asiento principal, que recobrará su vigencia si se subsana la falta en plazo. En cualquier caso, lo relevante es el modo en el que accede al registro la actuación por la que se subsana la

deficiencia, para lo que habrá de reconocerse así en una resolución de la misma Dirección General que acordó la suspensión.

En definitiva, se estima confuso el desarrollo reglamentario que aborda el procedimiento según se inicie de oficio o a instancia de parte. Más adecuadamente, el precepto debe recoger, bajo el título “baja de la unidad de vinculación” (prescindiendo del término “procedimiento”), que esta se practicará de oficio en virtud de los acuerdos de la Dirección General competente sobre pérdida o suspensión de la condición de unidad de vinculación. A tal efecto, el responsable del perro está obligado a comunicar los hechos que determinan la pérdida de la condición, singularmente los consistentes en el fallecimiento de la persona usuaria o del animal, la incapacidad de este o la renuncia de aquella.

En un segundo apartado del precepto procedería abordar la suspensión de la condición, para explicitar que los acuerdos de suspensión serán objeto de anotación al margen de la inscripción, enervando la vigencia de esta hasta que se anote el acuerdo por el que se reconozca el cese de la suspensión por haberse subsanado las deficiencias advertidas, con el que se cancela la anotación marginal. Transcurridos seis meses desde la fecha del acuerdo de suspensión sin que se haya interesado la subsanación de las carencias se procederá a la baja definitiva.

El artículo 5 del proyecto, por razones de técnica normativa, ha de subdividirse en apartados. De este modo quedaría adecuadamente enmarcada la división en letras del párrafo segundo, apreciándose también un error material pues la letra a) no se corresponde con el primero de los subapartados.

IV. Parte final.

La disposición final segunda establece que el Decreto entrará en vigor “a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”, debiendo decir “a los veinte días siguientes al de su publicación”.

Por último, se advierte la necesidad de una revisión general de aspectos tipográficos (interlineado, sangría y espaciado de textos).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.