

En Logroño, a 10 de mayo de 1999, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Joaquín Ibarra Alcoya, don Jesús Zueco Ruiz y don Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**10/99**

Correspondiente a la consulta formulada sobre el anteproyecto de Ley de Perros Guía acompañantes de personas con deficiencia visual.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Antecedentes del asunto**

##### **Primero**

La Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social del Gobierno de La Rioja ha elaborado un anteproyecto de Ley de Perros Guía acompañantes de personas con deficiencia visual, el cual se somete al dictamen de este Consejo Consultivo. Al decir de la Exposición de Motivos del mismo, dicha Ley se dicta amparo del artículo 8.Uno.30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales, invocándose igualmente su artículo 7.2, que impone a los poderes públicos de la Comunidad la obligación de promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva.

##### **Segundo**

En el expediente remitido a este Consejo constan, junto con otros documentos de menor trascendencia y además del texto del Anteproyecto de Ley, el Acuerdo del Consejero de Salud, Consumo y Bienestar Social por el que se abre un período de información pública sobre el mismo; escritos de remisión del texto del Anteproyecto a la Federación Riojana de Municipios, a la Federación de Empresarios de La Rioja y a la Delegación Territorial de la Organización Nacional de Ciegos para la formulación de las pertinentes alegaciones; escrito de alegaciones de esta última entidad; informe sobre los aspectos sanitarios del Anteproyecto elaborado por la Jefe del Servicio de Higiene de los Alimentos y Sanidad Ambiental y los Jefes de las Secciones de Higiene de los Alimentos y de Sanidad Ambiental, todos ellos de la Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social del Gobierno de La Rioja; informe de

la Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería en relación con las diversas alegaciones efectuadas; Memoria del Anteproyecto de Ley elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería; y, por último, Informe de la Asesoría Jurídica General del Gobierno de La Rioja.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Mediante escrito de fecha 8 de abril de 1999, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 13 de abril del mismo año, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite expediente relativo al Anteproyecto de Ley de Perros Guía acompañantes de personas con deficiencia visual, solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

### **Segundo**

Por escrito de 13 de abril de 1999, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente a la misma como bien efectuada así como la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

### **Tercero**

Designado ponente el Consejero expresado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Procedencia del dictamen del Consejo Consultivo**

El artículo 8.2.a) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, establece que *“de conformidad con lo establecido en el artículo 98-1 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, cuando medie iniciativa del Consejo de Gobierno (...), sobre la adecuación al*

*Estatuto de Autonomía de los Proyectos de Ley que deban ser sometidos a debate y aprobación parlamentaria, con carácter previo a la remisión de los mismos a la Diputación General de La Rioja”.*

Este precepto pone de manifiesto la procedencia de la emisión del correspondiente dictamen, en este caso, por el Consejo Consultivo, así como los aspectos mínimos y esenciales sobre los que ha de pronunciarse este órgano.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de proyectos de disposiciones generales.**

Como reiteradamente viene recordando este Consejo Consultivo, los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por Ley 10/1995, de 29 de diciembre, establecen la necesidad de cumplir ciertos trámites en la elaboración de disposiciones de carácter general.

Su observancia, como es obvio, es especialmente relevante tratándose de normas reglamentarias, pues, como decíamos en nuestro Dictamen 17/98, entonces su *“incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de los preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículos 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Tratándose de un Anteproyecto de Ley, el incumplimiento de los referidos trámites no podría producir semejantes consecuencias; pero, ello no obstante, no ofrece duda que también han de ser observados los indicados requisitos legales en el procedimiento de elaboración por la Administración de las propuestas normativas que, formando la voluntad del Gobierno de La Rioja en el ejercicio de su iniciativa legislativa, estén llamadas a adoptar ulteriormente la forma de ley.

En el presente caso, todos los trámites y requisitos exigidos en la referida Ley han de estimarse adecuadamente cumplidos. Falta, es cierto, el estudio económico que requiere el artículo 67.3 de la Ley 3/1995 como acompañamiento necesario de los proyectos de disposiciones generales, pero la explicación que a este respecto se contiene en la Memoria del

proyecto de Decreto -señalando que “*el Anteproyecto de Ley de Perros Guía carece de incidencia económica para la Comunidad Autónoma de La Rioja*”- justifica adecuadamente tal ausencia.

Por otra parte, en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Perros Guía, se ha cumplido con otra de las exigencias -impuesta por el sentido común, ya que no expresamente por la Ley- que hemos tenido ocasión de destacar en varios de nuestros dictámenes. Nos referimos, en concreto, a la valoración, antes de la redacción del texto definitivo de la propuesta de disposición general que se somete al juicio de este Consejo, de las alegaciones e informes obrantes en el expediente, que han sido tenidos en cuenta para la elaboración del texto definitivo del Anteproyecto.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y adecuación de la misma, en sus aspectos sustantivos, al Estatuto de Autonomía y a la Constitución.**

A tenor de los artículos 98.1.a) de la Ley 3/1995, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción de la Ley 10/1995, y 8.2.a) del Decreto 33/1996, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, este dictamen ha de pronunciarse, necesariamente y en todo caso, sobre la adecuación del Anteproyecto de Ley de Perros Guía al Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Dicho examen de adecuación al Estatuto comprende dos aspectos distintos: primero, la determinación de si la norma proyectada se dicta dentro de los límites de la competencia que el texto estatutario atribuye a la Comunidad Autónoma; segundo, el examen del problema de si sus normas concretas, supuesta esa competencia y de conformidad con el principio de jerarquía normativa, son o no conformes, en un plano sustantivo o de fondo, con las prescripciones y preceptos del Estatuto y de la Constitución Española.

Pues bien, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposiciones -tanto legales como reglamentarias- que pretendan dictar sus órganos, se deriva nítidamente en este caso del artículo 8.Uno.30 de nuestro Estatuto de Autonomía. Dicho precepto atribuye, en efecto, a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales.

Que todas las cuestiones que son objeto de regulación en el Anteproyecto de Ley

sometido a nuestra consideración entran dentro de la referida previsión estatutaria es conclusión que resulta de cualquier interpretación lógica del propio tenor literal de esta última. A mayor abundamiento, sin embargo, esta aseveración aparece confirmada por el hecho de que, al amparo de textos estatutarios del mismo tenor literal, han aprobado Leyes de similar contenido otras Comunidades Autónomas.

Todo ello avala suficientemente, a juicio de este Consejo Consultivo, la plena adecuación al ordenamiento jurídico, desde el punto de vista competencial, del texto del Anteproyecto de Ley de Perros Guía acompañantes de personas con deficiencia visual.

Y, desde el punto de vista sustantivo o de fondo, se llega a la misma conclusión, puesto que el texto del Anteproyecto de Ley sometido a nuestro dictamen, no sólo no infringe el Estatuto ni la Constitución, sino que trata de dar cumplimiento al mandato establecido en los artículos 7.2 del primero y 9.2 de la segunda, según el cual -en la redacción del texto constitucional- *“corresponde a los poderes públicos 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 todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*; y enlaza directamente también con el artículo 49 de la propia Constitución, que obliga a los poderes públicos a realizar una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, amparándolos especialmente para el disfrute de los derechos que se otorgan a todos los ciudadanos.

#### **Cuarto**

##### **Observaciones concretas al texto del Anteproyecto.**

Dado el tenor literal de los artículos 98.1.a) de la Ley 3/95, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción de la Ley 10/95, y 8.2.a) del Decreto 33/96, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, este Consejo Consultivo hubo enseguida de pronunciarse sobre los límites de los dictámenes emitidos en relación con los Anteproyectos y las Proposiciones de Ley, según los mismos sean requeridos por el Gobierno o por la Mesa del Parlamento regional.

De ello se ocuparon, en efecto, los Dictámenes 1/96 y 6/96, cuya doctrina ha sido reiterada después por otros posteriores. En este punto, el criterio del Consejo ha sido y sigue siendo el de que, cuando la solicitud de dictamen proceda de la Mesa del Parlamento, al estar en curso ya el procedimiento legislativo y, por tanto, el ejercicio de la potestad normativa que al Parlamento corresponde en exclusiva, el dictamen del Consejo ha de ceñirse estrictamente a lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, esto es, al examen de la adecuación al Estatuto de

Autonomía y a la Constitución del texto llamado a ser ley; y que, en cambio, *“esas limitaciones en nuestra función no existen (...) tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no presentados en la Diputación General, en cuyo caso, cobra toda su dimensión y sentido tanto nuestra función consultiva como también la asesora ‘en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no sólo en el de legalidad’ a la que se refiere la Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora y dentro de la que caben consideraciones de oportunidad e, incluso, las de técnica legislativa en sentido estricto, entre las que, evidentemente, no se encuentran las relativas al contenido político del Proyecto ni tampoco las de carácter simplemente terminológico o gramatical”* (Dictamen 6/96, F.J. 1º).

En este orden de cosas -y en ejercicio de su función asesora-, este Consejo entiende que el Anteproyecto, en sus líneas generales, es adecuado, habiéndose ponderado en él suficientemente los diversos intereses en juego; siendo también correcta su formulación -más allá de cuestiones terminológicas o gramaticales cuya consideración sería aquí improcedente- desde el punto de vista de la técnica jurídica.

A este respecto, nos parece conveniente, tan sólo, observar que el Anteproyecto se centra de forma casi exclusiva en la regulación de los requisitos atinentes a los perros guía; pero resulta obvio que el régimen jurídico de éstos, y muy en particular la autorización de acceso a todo tipo de lugares y locales de uso público -incluso aunque sean de titularidad privada-, únicamente tiene sentido en la medida en que efectivamente acompañen a personas con deficiencias visuales. Nos parece conveniente, por ello, que la Ley se ocupe también de los requisitos exigibles a estas personas, a cuyo efecto parece razonable se haga referencia a la necesidad de que conste o pueda ser acreditada su minusvalía, así como el grado de deficiencia visual que determina la aplicabilidad de las prescripciones de la Ley proyectada. También habría que pensar en una medida análoga para el caso de los preparadores y perros a que se refiere la Disposición Adicional Primera.

## CONCLUSIONES

### Primera

El Anteproyecto de Ley de Perros Guía acompañantes de personas con deficiencia visual es conforme al Estatuto de Autonomía de La Rioja y a la Constitución.

### Segunda

Se considera conveniente introducir en la Ley proyectada una regulación más precisa de los requisitos exigibles a las personas que pueden ser acompañadas por perros guía, en los

términos expresados en el fundamento jurídico tercero del presente dictamen.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.