



Informe

Expediente: 024/2016

Asunto: Anteproyecto de Ley de perros de asistencia

Para la elaboración de este informe se han tenido en cuenta las siguientes normas:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.
- Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales
- Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) en la Comunidad Autónoma de La Rioja

En relación con el proyecto de decreto de referencia, este Servicio, en aplicación de los artículos 26 y 34.2 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa, del artículo 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos y del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, informa lo siguiente:

Comenzamos señalando que debido a la inmediata entrada en vigor el próximo día 2 de octubre de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de carácter básico para todas las administraciones según su disposición final primera, en nuestro informe se incluyen consideraciones referidas a la citada Ley al objeto de indicar posibles diferencias y/o discrepancias con el borrador objeto de informe.

El anteproyecto de ley tiene por objeto reconocer y garantizar la igualdad de oportunidades y el derecho de acceso al entorno de aquellas personas que, por razón de su discapacidad o enfermedad, vayan acompañadas de un perro de asistencia. Asimismo, se establecen los derechos y obligaciones de las personas usuarias de perros de asistencia, la definición de perro de asistencia, los requisitos y

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 1 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/10662	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0216763
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Auditor de Gestión			
2			



procedimiento para el reconocimiento de dicha condición, y el régimen sancionador que garantice la efectividad de tales derechos y obligaciones.

Aspectos procedimentales

1. El **artículo 4** en su apartado 1 atribuye a la Dirección General competente en materia de servicios sociales el reconocimiento, la suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia y la concesión del distintivo oficial correspondiente para su identificación estableciendo en su apartado 2 que corresponderá a la Consejería competente en materia de servicios sociales la incoación y resolución de los expedientes sancionadores por las infracciones administrativas tipificadas en la ley con la especificación de órganos que más tarde realiza en el artículo 26.

Finaliza el artículo diciendo que el ejercicio de las competencias otorgadas en los apartados 1 y 2 lo será sin perjuicio en ningún caso de las competencias sancionadoras de otros departamentos del Gobierno de La Rioja, competencias en materia de autorizaciones ambientales y de autorizaciones de núcleos zoológicos y en materia de ganadería y de sanidad animal, y de las competencias sancionadoras locales en materia de actividades clasificadas.

2. En el **capítulo III** del anteproyecto se regula el procedimiento para el reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia. Se han establecido sólo las bases del procedimiento que, tal como se indica en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, se desarrollará reglamentariamente en aplicación de las disposiciones finales de la norma. Al respecto debemos señalar la importancia de ese desarrollo reglamentario que especifique y detalle dichos procedimientos diseñando un modelo de solicitud, indicando los lugares para su obtención y presentación, regulando los distintos trámites, los plazos para su resolución y notificación y los efectos del silencio administrativo teniendo presente la nueva ordenación de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo común dispuesta en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
3. El **artículo 15** se refiere al procedimiento de reconocimiento de perro de asistencia que se iniciará a solicitud del propietario o de la persona usuaria, dirigida a la Consejería competente en materia de servicios sociales. A la vista de la atribución específica realizada en el artículo 4.1 del anteproyecto a la Dirección General competente en materia de servicios sociales recomendamos referirse a ella al indicar el órgano al que la solicitud deberá ir dirigida.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 2 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/10662	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0216763
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditor de Gestión			
2			



El apartado 2 indica que el solicitante deberá acompañar la documentación que justifique que el perro reúne los requisitos que se indican en las letras a) a e). En relación con este apartado hacemos las siguientes consideraciones:

- Respecto a la forma en que han sido descritos los requisitos y documentos:

Señalamos en primer lugar que de conformidad con el artículo 28.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“Las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario”*.

En la letra b) figura como requisito “Disponer de identificación electrónica y llevarla en un microchip implantado y normalizado e inscrito en el registro de identificación animal de La Rioja, según la normativa aplicable”. Entendemos que el requisito se quiere referir a la inscripción en *el Registro de identificación de animales de compañía* regulado en el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la identificación de los animales de compañía (perros, gatos y hurones) en la Comunidad Autónoma de La Rioja y la referencia debería hacerse a la exacta denominación del Registro.

Según la letra c) es un requisito también “Cumplir la normativa sanitaria y de protección de animales que viven en el entorno humano”. Llamamos la atención para su consideración sobre la dificultad que una descripción tan genérica del requisito puede conllevar posteriormente en el desarrollo reglamentario en el momento de determinar la documentación que se exigirá para acreditarlo.

- El documento acreditativo de la inscripción a que se refiere la letra b) será elaborado por el órgano de nuestra administración autonómica encargado del Registro correspondiente.

Recordamos el contenido del artículo 37 *“Simplificación de los documentos aportados por los ciudadanos en el procedimiento administrativo”* de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, *“8. Igualmente, en el caso de disposiciones legales o reglamentarias que exijan, en relación a los procedimientos tramitados ante la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos públicos, la presentación de certificados o documentos que se generen por otros órganos de la propia Administración autonómica y cuya finalidad exclusiva sea la de acreditar datos que obran en poder de los órganos encargados de emitir los certificados o documentos, se entenderá que dicho requisito queda cumplido con la autorización al instructor del procedimiento para que compruebe tales datos”*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 3 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/10662	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0216763
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditor de Gestión			
2			



mediante la transmisión de datos entre los diferentes órganos y unidades. A estos efectos, se entenderá que la presentación de la solicitud por parte del interesado conllevará la autorización para la obtención de estos datos. En los modelos de solicitud que se utilicen se informará de estos extremos al interesado.

Tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la situación cambia teniendo en cuenta el contenido de su artículo 28.2 según el cual *“Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso. En ausencia de oposición del interesado, las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto”.*

Por tanto puesto que en la documentación acreditativa de los requisitos habrá documentos cuya aportación no deba exigirse a los interesados, recomendamos que al redactar la introducción del apartado 2 en vez de hacer referencia a que “el solicitante deberá acompañar la documentación que justifique que el perro reúne los requisitos” se opte por determinar en primer lugar los requisitos que son necesarios, especificando, si se considera oportuno, la documentación acreditativa pero sin decir que el solicitante debe acompañar esa documentación a la solicitud. De modo diferenciado debería indicarse qué documentos deben ser aportados por los solicitantes y qué documentos serán recabados por la administración.

Según el apartado 3 “La resolución que reconozca la condición de perro de asistencia se notificará a la persona usuaria y a la persona propietaria. Dicha resolución determinará la inscripción de la unidad en el Registro de Perros de Asistencia, de conformidad con el procedimiento de inscripción que se determine reglamentariamente”. No queda claro a nuestro juicio qué implica que “la resolución determinará la inscripción en el Registro de Perros de Asistencia”. Si lo que se desea es establecer la inscripción de oficio en el citado registro recomendamos que así se especifique en la norma.

En relación con lo anterior recordamos que entre los criterios enumerados por el artículo 27 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa para efectuar la supresión o reducción de cargas figura la posibilidad de la inscripción de oficio en los registros siempre que la Administración disponga de los datos para realizar dicha inscripción.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 4 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/10662	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0216763
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditor de Gestión			
2			



4. El **artículo 16** se dedica a la identificación de los perros de asistencia estableciendo que la Consejería competente en materia de servicios sociales, al acordar el reconocimiento del perro de asistencia, hará entrega a la persona usuaria del mismo de: a) Un carnet de identificación de la unidad de vinculación, en el que figurarán los datos de la persona usuaria y del perro de asistencia y b) Un distintivo de identificación, de carácter oficial para el perro de asistencia. El formato del carnet y del distintivo se determinará reglamentariamente.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 7.2.3 del Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente que atribuye a la Dirección General de Agricultura y Ganadería la competencia para la identificación y registro de animales de compañía sugerimos que al regular el sistema de identificación de los perros de asistencia se refleje que esa regulación se realiza sin perjuicio de las demás identificaciones que resulten exigibles de conformidad con la legislación aplicable a los animales de compañía.

5. Los **artículos 18 y 19** regulan respectivamente la suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia con enumeración de las causas o motivos que pueden conllevar esa suspensión o pérdida.

Se observa sin embargo una diferencia en la estructura de ambos artículos:

En el artículo 18 para el supuesto de la suspensión se especifica que la resolución se notificará a la persona usuaria y, en su caso, a la persona propietaria y se anotará en el Registro de perros de asistencia. Lo mismo se dice para la resolución que pueda dejar sin efecto una suspensión temporal.

En el artículo 19 en relación con la pérdida de la condición de perro de asistencia no hay ninguna mención de la resolución, su notificación o inscripción en el Registro.

Por su parte el artículo 20.2 al regular los efectos de las resoluciones de suspensión y de pérdida de la condición de perro de asistencia establece que dichas resoluciones se anotarán en el Registro de perros de asistencia lo cual, tal como se ha indicado, es una repetición respecto a lo regulado para la suspensión en el artículo 18.

Recomendamos por ello que se revise la estructura de los artículos 18, 19 y 20 en relación con la notificación de la resolución y su inscripción en el Registro de perros de asistencia al objeto de homologar su organización y reiteramos lo indicado respecto a la inscripción en el citado Registro en el caso de querer regular una inscripción de oficio.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 5 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/10662	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0216763
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditor de Gestión			
2			



6. El **capítulo IV** se regula el **régimen sancionador (artículos 21 a 28)**. En el artículo 23 se clasifican las infracciones y en el artículo 24 se establecen las sanciones correspondientes y su graduación. El artículo 25 establece el procedimiento aplicable y en el artículo 26 se determinan los órganos competentes correspondiendo el inicio de los expedientes sancionadores a la Dirección General competente en materia de servicios sociales a la que corresponderá también resolver en el caso de sanciones por infracciones leves y graves y al titular de la misma Consejería en el caso de sanciones por infracciones muy graves.
7. El **artículo 24.3** al regular los aspectos a considerar para la graduación de las sanciones se hace una remisión a los criterios establecidos en la norma que regule el procedimiento sancionador común de la Comunidad autónoma de La Rioja o, en su defecto lo previsto en la normativa básica de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y de Procedimiento Administrativo Común. Indicamos que los principios de la potestad sancionadora han pasado a estar regulados en los artículos 25 a 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y se han introducido algunas modificaciones por ejemplo respecto a la reincidencia y reiteración.
8. El **artículo 25** determina que el procedimiento aplicable para el ejercicio de la potestad sancionadora regulada en la ley será el dispuesto en la normativa que regule el procedimiento sancionador común de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en su defecto el previsto en la normativa estatal. Recordamos que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas contiene ahora regulación básica sobre aspectos del procedimiento sancionador que forma parte del procedimiento común con algunas especialidades.

Como ya hemos señalado artículo 4.3 del anteproyecto establece que el ejercicio de las competencias sancionadoras otorgadas en el propio texto será sin perjuicio en ningún caso de las competencias sancionadoras de otros órganos del Gobierno de La Rioja y de las competencias sancionadoras locales en materia de actividades clasificadas.

Se observa sin embargo que al regular el procedimiento sancionador no se ha recogido ninguna disposición en previsión de un posible solapamiento entre, por ejemplo, las infracciones especificadas que se relacionan con el incumplimiento de obligaciones establecidas por la normativa vigente en materia de protección de animales, garantía de condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar y seguridad animal o el incumplimiento de requisitos y condiciones de los centros de adiestramiento por un lado y el régimen de infracciones y sanciones aplicable de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales, el Decreto 61/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la identificación de los animales de compañía en la

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 6 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/10662	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0216763
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditor de Gestión			
2			



Comunidad Autónoma de La Rioja o la normativa sobre autorizaciones de núcleos zoológicos por otro lado.

Tampoco hay previsiones relacionadas con las entidades locales competentes en materia de actividades clasificadas.

Aspectos formales

- En el artículo 4.3 en lugar de hacer referencia a “las competencias sancionadoras de otros departamentos del Gobierno de La Rioja” debería hablarse de otros “órganos”.
- El artículo 5.2 se ha incurrido en una errata, pues dice “Los requisitos y las condiciones que tendrán que cumplir los centros de adiestramiento serán en la normativa que les resulte de aplicación”.
- En el artículo 15.3 debería incluirse “de vinculación” después de unidad.

Valoración de cargas administrativas

La memoria justificativa que acompaña al expediente remitido incluye el análisis de simplificación administrativa a que se refiere el artículo 34.1 de Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.

No procede la valoración de las cargas administrativas por este Servicio prevista en el apartado 2 del citado artículo puesto que las posibles cargas serán conocidas en su totalidad en el momento en que se apruebe el desarrollo reglamentario de la ley si bien se valora positivamente el carácter indefinido del reconocimiento de la condición de perro de asistencia.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 7 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/10662	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0216763
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Auditor de Gestión			
2			